

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LE
CONTRÔLE FINANCIER

DU
GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
SUR LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

Mention " DROIT "

THÈSE

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le Vendredi 28 février 1930, à 3 heures du soir,

PAR

Vilfort BEAUVOIR

AVOCAT DU BARREAU DE PORT-AU-PRINCE
ANCIEN CHEF DU SERVICE DIPLOMATIQUE AU MINISTÈRE
DES RELATIONS EXTÉRIEURES D'HAÏTI
ANCIEN CONSUL GÉNÉRAL D'HAÏTI A AMSTERDAM
ANCIEN CHARGÉ D'AFFAIRES D'HAÏTI A LA HAYE

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22 Rue Soufflot, PARIS, 5

1930



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LE
CONTRÔLE FINANCIER

DU
GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
SUR LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX
Mention " DROIT "

THÈSE

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le Vendredi 28 février 1930, à 3 heures du soir,

PAR

Vilfort BEAUVOIR

AVOCAT DU BARREAU DE PORT-AU-PRINCE
ANCIEN CHEF DU SERVICE DIPLOMATIQUE AU MINISTÈRE
DES RELATIONS EXTÉRIEURES D'HAÏTI
ANCIEN CONSUL GÉNÉRAL D'HAÏTI A AMSTERDAM
ANCIEN CHARGÉ D'AFFAIRES D'HAÏTI A LA HAYE

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

1930

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE BORDEAUX

PROFESSEURS HONORAIRES :

MM. SAUVAIRE-JOURDAN, $\text{\textcircled{L}}$ I.; BARDE, $\text{\textcircled{*}}$, $\text{\textcircled{L}}$ I.; LESCURE, $\text{\textcircled{L}}$ I., $\text{\textcircled{J}}$;
DE BOECK, $\text{\textcircled{*}}$, $\text{\textcircled{L}}$ I.; NOAILLES, $\text{\textcircled{A}}$.

MM. FERRON, $\text{\textcircled{*}}$, $\text{\textcircled{L}}$ I., *Doyen*, professeur de *Droit commercial*.
BENZAGAR, $\text{\textcircled{L}}$ I., professeur d'*Economie politique*.
FERRADOU, $\text{\textcircled{L}}$ I., *Assesseur du Doyen*, professeur d'*Histoire du droit* et chargé d'un cours d'*Histoire du droit privé* et d'un cours d'*Histoire du droit public* (Diplômes d'études supérieures).
MARIA, $\text{\textcircled{L}}$ I., professeur de *Droit romain*.
MARGAT, $\text{\textcircled{L}}$ I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).
BONNECASE, $\text{\textcircled{L}}$ I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit maritime* (3^e année).
PALMADE, $\text{\textcircled{L}}$ A., $\text{\textcircled{J}}$, professeur de *Droit civil*.
VIZIOZ, $\text{\textcircled{L}}$ A., professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Diplôme d'études supérieures).
BONNARD, $\text{\textcircled{L}}$ I., $\text{\textcircled{J}}$, professeur de *Droit administratif* et chargé d'un cours de *Droit constitutionnel* (Diplôme d'études supérieures).
POPLAWSKI, $\text{\textcircled{L}}$ I., professeur de *Droit criminel* et chargé d'un cours de *Législation industrielle*.
BOYÉ, $\text{\textcircled{L}}$ A., $\text{\textcircled{J}}$, professeur de *Droit romain*.
MOUNIER, $\text{\textcircled{L}}$ A., professeur d'*Economie politique*, chargé d'un cours d'*Histoire des doctrines économiques* (Diplôme d'études supérieures).
BIBIÉ, $\text{\textcircled{*}}$, $\text{\textcircled{J}}$, professeur de *Droit international public*.
RÉGLADE, professeur de *Droit constitutionnel et administratif*.
GARRIGOU-LAGRANGE, *agrégé*, chargé d'un cours de *Législation financière* (3^e année), d'un cours d'*Economie politique* (Diplôme d'études supérieures) et d'un cours de *Législation coloniale* (3^e année).
LABORDE-LACOSTE, $\text{\textcircled{L}}$ A., professeur à la Faculté de droit d'Aix, chargé d'un cours de *Droit civil* (Licence), des cours de *Droit civil* (Capacité) et d'un cours d'*Enregistrement*.
HUBRECHT, chargé de cours (*Droit romain*).
ROUSSEAU, chargé de cours (*Droit public*).

M. BEAUDUN, $\text{\textcircled{L}}$ I., *Secrétaire*.
M^{me} COSTES, *Secrétaire adjointe*.
M. SALINGARDES, $\text{\textcircled{L}}$ I., *Bibliothécaire*.



COMMISSION DE LA THÈSE

MM. RÉGLADE, professeur.....	Président.
GARRIGOU-LAGRANGE, <i>agrégé</i>	{ Suffragants.
ROUSSEAU, chargé de cours.....	

LE

CONTROLE FINANCIER

DU GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

SUR LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

INTRODUCTION

Tout au centre de la guirlande des Antilles, Haïti, notre patrie se dresse majestueuse, opposant ses vertes montagnes à la plus puissante République que la terre ait jamais portée. Ce petit pays connut des heures de gloire. N'est-ce pas à juste titre que les nôtres s'enorgueillissent encore de la brillante épopée de 1804 qui délivra nos pères d'un joug odieux et permit à notre communauté politique de prendre rang parmi les entités du droit international?

Malheureusement, dans notre vie politique, que de turpitudes! et dans notre vie internationale, que d'injustice! que d'humiliation! que d'insultes!

Tout de même, Haïti ayant été la seconde nation en Amérique à conquérir, par le courage de ses fils, sa pleine indépendance, on conçoit qu'elle ait été, pendant nombre d'années, l'objet de l'admiration bienveillante des Etats voisins. Ceux-ci croyaient les nôtres toujours animés de ce mâle courage et de cette héroïque fierté qui créent et perpétuent les nations.

De bonne heure, cependant, d'inquiétants symptômes s'étaient manifestés au sein de notre jeune nationalité; ils s'étaient accentués au cours de notre histoire et laissaient prévoir le tragique destin de notre chère Patrie. Egoïsme, lutte de classes, haine profonde, envie, insouciance, paresse, désir effréné de jouissance, manque d'esprit de suite, absence de scrupule dans la gestion de la chose publique, tous les défauts enfin d'une nation décadente, s'étaient peu à peu infiltrés dans nos mœurs politiques.

Aussi bien, en 1915, tandis que des Etats européens livraient une lutte sans merci pour le triomphe du Droit et de la Liberté, le Gouvernement de Washington faisait débarquer des troupes sur le territoire d'Haïti, puis signait avec notre Gouvernement la Convention du 16 septembre 1915, qui devait consacrer l'immixtion des Etats-Unis dans les affaires de la petite République noire. Quelle déchéance! C'est là un fait important, unique dans notre histoire. Haïti va désormais vivre sous un régime nouveau. La main débile de nos gouvernants sera empoignée par des mains puissantes qui lui imprimeront une direction nouvelle.

Cette attitude des Etats-Unis vis-à-vis de notre pays s'explique aisément, car elle marque une étape nouvelle dans les rapports des peuples.

En effet, à l'heure actuelle, la solidarité économique et financière entre les nations est telle que la communauté internationale tout entière est intéressée à l'assainissement des finances des Etats lorsqu'elles sont obérées. L'histoire du xix^e siècle prouve que le droit international positif sanctionne cet intérêt de la communauté internationale et reconnaît aux grandes puissances directrices, sur chaque continent, le pouvoir d'intervenir dans la politique financière des nations, dont la situation financière ressemble à une faillite ou à une déconfiture. Le droit international positif autorise donc, actuellement, ce qu'on pourrait appeler « l'organisation internationale de la faillite des Etats ». L'immixtion financière ainsi érigée en droit au profit des grandes Puissances, n'a-t-elle pas été exercée, par le concert européen, en Egypte et dans l'Empire ottoman ou le Royaume hellénique? Et depuis la grande guerre n'avons-nous pas vu la Société des Nations contribuer au relèvement de l'Autriche et de la Hongrie? Bien que nous soyons ici dans le domaine du droit, il ne faut pas méconnaître le rôle qu'y joue la force. Car elle donne droit à un traitement de faveur. Lorsque la nation débitrice est une grande puissance, elle traite d'égal à égal avec ses créanciers. C'est ainsi que l'Allemagne bénéficiera du plan Dawes et du plan Young.

Si nous changeons maintenant de continent, nous

remarquons que, dans l'hémisphère occidental, par suite de la doctrine de Monroë et de ses développements, ce rôle de puissance directrice est assumé par les Etats-Unis d'Amérique, qui l'ont exercé en intervenant pour assainir les finances de petites nations américaines telles que Cuba, Haïti et la République Dominicaine.

Il est bien certain que si les Etats-Unis n'étaient pas intervenus, les puissances européennes créancières auraient tenté de recouvrer leur créance par l'établissement d'un contrôle financier sur les Etats débiteurs ou en employant toutes mesures coercitives qu'elles jugeraient utiles en l'occurrence. Une telle intervention aurait été moins bien supportée que celle des Etats-Unis. Pour illustrer notre assertion, nous citerons le cas du Venezuela contre lequel, en 1902, l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie firent un usage immodéré de la force en vue de porter la petite République américaine à s'acquitter de ses obligations financières envers leurs ressortissants. Les vaisseaux de guerre de la Triplice bombardèrent les ports de Maracaïbo, de Puerto Cabello et de la Guayra, coulèrent la petite flotte vénézuélienne et établirent un blocus rigoureux de tous les ports de l'Etat débiteur. Il est à peine nécessaire de dire que la violence des mesures employées était, dans l'espèce, disproportionnée aux réclamations des Etats intervenants.

Nul n'ignore que la doctrine de Monroë et ses développements ont créé un droit international américain, distinct du droit international européen, et une sorte

de patriotisme américain. Cette malheureuse affaire anglo-germano-italo-vénézuélienne eut pour effet d'aviver ce patriotisme américain, qui, en la circonstance trouva son expression dans la protestation formulée par le docteur Luis Drago, alors ministre des Affaires étrangères de la République Argentine. Suivant cet homme d'Etat, l'emploi de la force par une puissance étrangère pour obliger un Etat à payer ses dettes contractuelles était contraire à la souveraineté de ce dernier : l'Etat débiteur était seul juge de ses modes de paiement, ainsi que du moment de payer.

Dans sa forme absolue, la doctrine de Drago peut paraître injuste si l'on y voit une issue ménagée aux Etats mauvais payeurs pour se soustraire à leurs engagements financiers. Mais cette doctrine proclame aussi l'égalité de traitement en matière de dette, et, à ce titre, elle est défendable. Car l'égalité de traitement est une conséquence logique de l'égalité des Etats.

En réalité, la doctrine de Drago était beaucoup plus une protestation contre l'intervention européenne sur le continent américain que contre l'emploi de la force en vue du recouvrement des créances d'un Etat contre un autre. Aussi bien on y a vu une simple application de la doctrine de Monroë. Ce point de vue a été confirmé lorsque la thèse de l'emploi de la force, dans ce cas, a été admise dans certaines limites sur la proposition du général Porter, représentant des Etats-Unis d'Amérique à la Conférence de La Haye en 1907. Dans la Convention du 18 octobre 1907, dite Convention Porter, l'emploi de la force est limité à deux hypo-

thèses : 1° si l'Etat débiteur refuse de se soumettre à l'arbitrage et 2° si, la sentence arbitrale étant rendue, il refuse de l'exécuter. Ainsi formulée, la Convention Porter condamnait la thèse de Drago dans sa forme absolue, mais restreignait l'emploi de la force par les puissances créancières de l'Europe contre des Etats américains mauvais payeurs. Ce résultat, suivant l'opinion exprimée par la délégation haïtienne à la Conférence de La Haye (1907), constituait « le premier pas fait vers un idéal élevé, jusqu'à ce que le temps et les progrès de l'opinion permettent de supprimer complètement l'emploi de la force » ⁽¹⁾.

De cet ensemble de faits, il résulte, d'une part, que les Etats mauvais payeurs ne peuvent plus se retrancher derrière leur souveraineté pour refuser de payer leurs dettes contractuelles envers les porteurs étrangers de leurs titres de rente et, d'autre part, que toutes les fois qu'il s'agit d'Etats américains, la doctrine de Monroë et le patriotisme américain s'opposent à l'intervention de puissances européennes. Dans ces conditions, pour que la justice soit satisfaite, tout en respectant le droit international américain, une solution s'offrait : C'est que les Etats-Unis, puissance directrice de ce continent, en présence d'une action imminente de la part d'une nation européenne, interviennent pour mettre de l'ordre dans les finances des petits Etats du Nouveau-Monde, qui ne peuvent plus faire face à leurs engagements contractuels envers l'étranger.

(1) Léger (A.-N.), *La doctrine de Drago*, 1913, p. 44.

Ainsi la première condition pour que l'intervention étrangère dans les finances d'une nation ait une *cause juste*, c'est que les finances de cette nation soient véritablement obérées et dans une situation telle qu'elle est incapable de faire face à ses engagements envers les Etats étrangers.

Mais il ne suffit pas, pour que l'intervention étrangère soit juste, qu'elle ait une cause juste, il faut encore qu'elle soit juste quant aux *moyens* employés pour atteindre le but qu'elle se propose. Or il nous semble que, pour qu'il en soit ainsi, il faut que le contrôle financier de la puissance étrangère laisse intactes les conditions essentielles pour que la nation contrôlée conserve sa souveraineté, c'est-à-dire que le contrôle ne réalise pas en fait une sorte de protectorat ou une annexion déguisée. En conséquence, l'Etat contrôlé doit rester maître de sa politique extérieure et, au point de vue de sa compétence interne, sa souveraineté sera sauvegardée si le contrôle ne revêt pas l'aspect de mesures imposées d'autorité par la puissance qui contrôle et sanctionnées au besoin par la menace de la force supérieure dont elle dispose, mais l'aspect d'une collaboration loyale et sur un pied d'égalité entre les deux puissances.

Envisageant maintenant le cas concret d'Haïti, dont nous comptons faire l'objet de cette étude, nous remarquons que l'intervention des Etats-Unis dans les finances de notre pays fournit un exemple frappant d'application de ce que nous appelons en général « l'organisation internationale de la faillite des Etats » et

l'exemple non moins frappant de l'organisation particulière de cette faillite dans le Nouveau-Monde, d'après le droit international américain.

Pour la bonne intelligence de la matière, nous diviserons cette étude en deux parties, dans lesquelles nous rechercherons dans quelle mesure les deux conditions pour que l'intervention financière soit juste sont réalisées, à savoir qu'elle est juste quant à sa cause et quant aux moyens employés.

Dans la première partie, intitulée : *Origine du contrôle financier des Etats-Unis sur Haïti*, nous montrons que le cas de notre pays était bien celui d'une nation pour laquelle l'intervention de l'étranger dans ses finances, suivant les normes du droit international public, était pleinement justifiée. On peut reprocher aux Etats-Unis de n'avoir pas limité leur intervention à ce domaine, mais on ne peut que les approuver d'être intervenus financièrement en Haïti, en raison du délabrement de ses finances et de l'impuissance qu'elle avait montrée à se relever par elle-même. L'histoire de plus d'un siècle de mauvaise administration en établira la preuve.

Dans la deuxième partie, nous décrirons cet exemple typique d'organisation internationale de la faillite des Etats sur le continent américain lorsqu'elle se produit par l'intervention de la République étoilée, tel qu'il résulte de la Convention du 16 septembre 1913, de ses applications coutumières et d'accords ultérieurs qui l'ont complétée.

Dans cette deuxième partie, consacrée à la *portée du*

contrôle financier des Etats-Unis sur Haïti, nous rechercherons dans quelle mesure est satisfaite la deuxième condition pour que l'intervention étrangère dans les finances d'une nation soit juste, c'est-à-dire quant aux moyens employés. Nous rechercherons si la Convention de 1915 respecte suffisamment la souveraineté d'Haïti.

Il est certain que l'acte diplomatique de 1915 laisse intacte la souveraineté extérieure de l'Etat haïtien, sauf certaines restrictions à son pouvoir de contracter des emprunts à l'étranger et au règlement de ses dettes envers les étrangers. Quant à sa souveraineté intérieure, on verra si elle est respectée et dans quelle mesure les rapports entre les deux Gouvernements sont ceux d'une collaboration sur un pied d'égalité ou ne sont pas très souvent ceux d'une puissance qui commande à une nation subordonnée. Malheureusement on verra que, si la collaboration s'affirme théoriquement, le plus souvent, en fait, le Gouvernement des Etats-Unis, en cas de conflit dans l'application de la Convention, emploie la force pour imposer ses vues.

Dans notre conclusion, à la lueur des principes que nous venons d'établir et à la lumière des faits que nous allons exposer, nous rechercherons si le contrôle financier des Etats-Unis sur notre pays est actuellement justifié, puis s'il y aura lieu de le maintenir après l'expiration de la Convention, en mai 1936, et pendant combien de temps.

PREMIERE PARTIE

ORIGINE DU CONTROLE FINANCIER DU GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE SUR LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

Le contrôle américain de nos finances est la résultante d'un concours d'événements, et ce n'est qu'en remontant le cours de l'histoire qu'on peut arriver à en dégager les vraies causes. Un contrôle financier, avons-nous déjà dit, suppose une mauvaise administration financière, qui a abouti à la faillite ou à la déconfiture. Mais cette condition ne suffit pas à sa réalisation, car l'Etat dont les finances méritent d'être contrôlées peut s'opposer énergiquement à toute intervention étrangère. Des difficultés peuvent aussi se produire dans l'Etat qui désire intervenir, où les pouvoirs publics, par exemple, sont hostiles à toute immixtion dans les affaires d'un autre Etat indépendant. Il faut donc qu'à côté de mauvaises conditions financières se manifestent des tendances et des circonstances favorables à l'établissement du contrôle.

C'est pour rechercher cette conjonction de faits et

d'idées qui ont permis l'établissement du contrôle américain de nos finances que nous exposerons successivement : 1° le mode de gestion des finances haïtiennes avant l'occupation de notre pays par les troupes des Etats-Unis en 1915; 2° les tendances qui ont favorisé l'établissement du contrôle américain chez nous, et 3° les différentes tentatives faites par le Cabinet de Washington en vue de participer à la gestion de nos finances.

CHAPITRE PREMIER

DE LA GESTION DES FINANCES HAITIENNES AVANT 1915

Les historiens s'accordent à rendre hommage aux brillantes qualités d'administrateur de Toussaint-Louverture, qui accomplit le tour de force incroyable d'établir l'unité de la colonie de Saint-Domingue ⁽¹⁾ en même temps qu'il favorisait, par de sages mesures, le développement de l'île entière.

En effet, ayant obtenu, le 1^{er} octobre 1798, la capitulation des Anglais, dont les troupes étaient concentrées au Môle-Saint-Nicolas, il se retourna vers la partie orientale de l'île, cédée à la France par le traité de Bâle (22 juillet 1795) et, le 22 janvier 1801, après la reddition de don Joachim Garcia, pénétra dans les murs de Santo-Domingo ⁽²⁾. Ce nègre génial, tout en menant une lutte acharnée pour faire flotter sur l'île entière le drapeau français, travaillait courageusement à rele-

(1) Actuellement, l'île est partagée en deux parties : la partie orientale est occupée par la République dominicaine, et la partie occidentale par la République d'Haïti.

(2) Firmin (A.), *Roosevelt et la république d'Haïti*, 1908, p. 269 et 271.

ver la colonie des ruines accumulées par les guerres qui l'avaient appauvrie. C'est ainsi que le poids de l'exportation, pour la période de juillet 1794 à septembre 1796, qui n'avait atteint que 9.072.401 livres, se montait, sous son habile administration, à 71 millions 830.612 livres pour l'année 1800-1801 ⁽³⁾. Les finances furent équilibrées.

Malheureusement, la colonie (partie occidentale) ne passa point entre nos mains dans cet état de prospérité. La guerre de l'Indépendance, conduite par nos pères avec une farouche énergie, appauvrit considérablement notre pays. C'était une lutte sans merci : incendie, massacre ⁽⁴⁾. Les adversaires rivalisaient de cruauté.

Pour comble de malheur, la guerre terminée, les généraux haïtiens qui avaient combattu pour la libération de leur patrie choisirent, comme gouverneur général à vie, Dessalines, qui devint plus tard empereur d'Haïti. Brave, énergique, brillant chef militaire, Dessalines conduisit les phalanges haïtiennes à la victoire, et c'est à juste titre que les Haïtiens rendent hommage à sa mémoire. Mais l'illustre héros n'avait aucune idée de l'administration et, par sa conduite, traçait le mauvais exemple. Les marchandises passaient en contrebande et le fisc était ainsi frustré. Voici ce qu'en dit Madiou : « Dans la plupart des ports ouverts au grand commerce, les négociants étrangers, en corrom-

(3) *Ibid.*, p. 270.

(4) Madiou fils (Th.), *Histoire d'Haïti*, 1922, III, p. 239.

pant les agents de douane, faisaient débarquer par contrebande la plus grande partie des marchandises qu'ils importaient. Ils exportaient les denrées par le même moyen. Ils faisaient de rapides fortunes et suscitaient toutes sortes d'embarras à ceux des agents du Gouvernement qui refusaient de transiger avec eux. » ⁽⁵⁾.

Ces agents de douane avaient-ils besoin de faire tant d'efforts pour vaincre leurs scrupules? Certainement non. Car, pour échapper à l'impunité, l'empereur ne leur demandait que d'user d'adresse. « Plumez la poule, disait-il en manière d'apologue, mais ne la laissez pas crier. » Ce qui signifiait, suivant Madiou : « Faites votre fortune au détriment de l'Etat, mais tremblez si la voix publique vous accuse. » ⁽⁶⁾.

La « voix publique » accusait parfois et la main de notre monarque ne s'appesantissait pas sur le coupable. Ainsi Vastey, chef des bureaux du ministre des Finances, chargé de vérifier les comptes des administrateurs de l'Empire, se rendit à Léogane et prit logement chez l'administrateur de la ville. « Au sortir du bain qui lui fut préparé, il trouva sur la table un rouleau de doublons. » Cela suffit pour qu'il présentât à son chef hiérarchique un rapport favorable à ce fonctionnaire.

Par contre, « des employés dont les comptes étaient parfaitement en règle, mais qui avaient négligé de faire à Vastey quelques gratifications, furent destitués

(5) *Ibid.*, p. 226.

(6) *Ibid.*, p. 161.

quelque temps après ». L'empereur savait tout cela et cependant ne prenait à l'égard de Vastey, qu'il aimait, aucune mesure de rigueur ⁽⁷⁾.

Les Haïtiens, à cette époque, vivaient dans une alarme perpétuelle; ils croyaient au retour possible des forces françaises dans l'île en vue de les subjuguer. Aussi, les cadres de l'armée étaient vastes, et les chefs militaires omnipotents. Ces derniers avaient droit de vie et de mort sur les administrés. « Les administrateurs des Finances n'osaient rien leur refuser; ils (les chefs militaires) retiraient, la plupart, du Trésor public des sommes assez importantes sans même en donner reçu; ils toléraient les contrebandes quand ils en retiraient un bénéfice personnel. » ⁽⁸⁾.

Dilapider la Caisse publique devint, d'une façon générale, le but de tout fonctionnaire. Nous avons dit « d'une façon générale », car il y eut de belles exceptions, notamment celle du général Pétion, qui paya de ses deniers une dette de l'Etat haïtien ⁽⁹⁾. L'empereur fut effrayé de constater ce désordre incroyable qui régnait dans l'administration haïtienne. « L'Empire, d'après lui, ressemblait à une ville prise d'assaut et livrée au pillage. » Ces paroles avaient tout leur poids dans la bouche de cet homme, qui, lui aussi, dépensait sans calculer les revenus de l'Etat.

L'armée était en guenilles, à l'exception de la

(7) Madiou (Th.), *Histoire d'Haïti*, 1922, t. III, p. 162.

(8) *Ibid.*, p. 162.

(9) *Ibid.*, p. 233.

4^e demi-brigade, qui cantonnait à Marchand. Le ministre des Finances avait cependant affecté des sommes considérables à l'achat de l'équipement des troupes. Mais tout disparaissait. C'était le désordre, et l'empereur s'amusait follement, négligeant les intérêts généraux de la nation ⁽¹⁰⁾.

Les choses s'empirant, il fut obligé d'ouvrir les yeux. Pour faire entrer un peu d'argent dans la Caisse publique, il résolut de réagir. Il chargea B. Inginac de redresser les abus qui se commettaient dans le Sud. Ce dernier prit sa tâche au sérieux et accomplit un travail d'épuration remarquable.

Mais ce contrôle rigoureux contribua à rendre l'empereur impopulaire. Il lui aliéna la sympathie de tous ceux — et c'était la majorité des dignitaires de son empire — qui menaient vie princière aux dépens de la Caisse publique et fut, dans une large mesure, la cause de sa fin tragique.

Ainsi les premières années de notre administration financière furent marquées par des signes inquiétants d'anarchie. Une vague de corruption déferle sur notre pays. Et sa force est telle que quiconque essaie de l'endiguer est menacé dans sa propre vie. Quel triste début dans notre vie de peuple ! Cet état de choses lamentable aura sa répercussion sur l'avenir politique d'Haïti. « Ce funeste précédent causera que nos gouvernants subséquents, au lieu de travailler au bien de la communauté, qui ne peut s'obtenir que par

(10) *Ibid.*, p. 213.

l'ordre et l'honnêteté dans l'administration, auront pour boussole de leur politique la satisfaction des appétits des plus turbulents, de ceux qui sont toujours prêts à crier au nom des libertés publiques, quand on les empêche d'arrondir leur bourse aux dépens du peuple. » ⁽¹¹⁾.

*
* *

Des citoyens « honorables » avaient émis et fait accepter par nombre de leurs congénères qu'il fallait « une classe d'Haïtiens riches ». Et cette classe devait s'enrichir aux dépens du pauvre peuple. Le général Bonnet, ministre des Finances sous le gouvernement du président Pétion, voulut réagir contre les dépradations qui se commettaient au détriment du fisc. Quoique fort estimé pour ses connaissances, il devint bientôt gênant, et, sous la poussée des intrigues qui se nouèrent contre lui, sentit la nécessité d'abandonner son poste ⁽¹²⁾. Les exactions de toute sorte ne connurent plus d'entrave. Ecoutez le général-financier : « Sous Dessalines, la cupidité, le vol, la dilapidation avaient introduit partout le désordre et l'anarchie. Il importait de rétablir l'ordre, qui seul pourrait être la sauvegarde des institutions. Mais le Sénat venait chaque jour se heurter contre l'apathie de Pétion. Des agents

(11) Firmin (A.), *Roosevelt et la république d'Haïti*, 1905, p. 299.

(12) *Ibid.*, p. 304.

infidèles continuaient à montrer leur mauvais vouloir en ce qui était de rendre compte de leur gestion; et lorsque des citoyens honorables, des amis du président, le pressaient de mettre un terme à ces abus, il leur répondait en haussant les épaules : « Tous les hommes » sont des voleurs; voulez-vous donc que je fasse pendre » tout le monde? » ⁽¹³⁾.

Le président Pétion, qui gouverna l'Ouest de la République d'Haïti de 1807 à 1818, quoique personnellement honnête et désintéressé, laissa par faiblesse se poursuivre cette déplorable politique de gaspillage, inaugurée par son prédécesseur impérial. Il en mourut de dégoût.

*
* *

Tandis que Pétion montrait une faiblesse coupable dans la gestion de la chose publique, dans le Nord de Haïti un homme travaillait énergiquement à réorganiser les finances du territoire placé sous sa direction effective. En effet, Henri Christophe, devenu président, puis roi, mettait vigoureusement en relief ses belles qualités d'administrateur. Il procéda énergiquement, en y mettant malheureusement trop de cruauté, au relèvement de son peuple. Il organisa le travail; fit régner l'ordre à travers son royaume.

En matière de finances, sa tâche fut particulièrement remarquable. Il combattit avec succès la corruption. Il

(13) Bonnet (Edmond), *Souvenirs historiques du général Bonnet*, p. 191, cité par Firmin.

instaura non seulement dans l'administration, mais dans le cœur de son peuple, les vertus cardinales qui font la force d'une nation : la probité et l'amour du progrès. « Sous son règne, écrit Bonnet, le vol n'était jamais toléré; tout ce qui se perdait, même sur la grand'route, devait se trouver au bureau de la place le plus voisin; la commune entière en était responsable. » ⁽¹⁴⁾.

De si bonnes habitudes ne pouvaient qu'être profitables à tous. « Le travail marchait et le fisc en bénéficiait par les droits d'exportation que le Trésor public percevait intégralement. » ⁽¹⁵⁾. Les débours ne furent pas toujours effectués au profit de la communauté, car les favoris du roi purent, dans une certaine mesure, donner la chasse au dollar versé par le contribuable. Cela n'eut point pour effet de détruire l'équilibre des finances du royaume. Car, à la mort de Christophe, qui survint le 8 octobre 1820, son successeur, le président Boyer, put tirer du Trésor royal « plus d'un million de dollars, qu'il fit transporter dans les caves de la Trésorerie générale de Port-au-Prince » ⁽¹⁶⁾.

*
* *

Malheureusement, le président Boyer ne marcha point sur les traces du roi Henri. Foncièrement hon-

(14) Bonnet (Edmond), *Souvenirs historiques du général Bonnet*, p. 371.

(15) Firmin (A.), *Roosevelt et la république d'Haïti*, p. 314.

(16) *Ibid.*, p. 319.

nête, il tolérait les abus et même parfois les encourageait. Voici ce que dit Bonnet à cet égard : « D'une grande probité dans le maniement des deniers de l'Etat, rigoureux à tenir ses engagements en ce qui lui était personnel, parcimonieux presque jusqu'à l'avarice dans les dépenses publiques, Boyer fermait les yeux cependant sur certains abus et se créait ainsi des embarras financiers. En nommant à la direction de la douane de Port-au-Prince un citoyen auquel il voulait être agréable : « Je vous ai appelé à ce poste, lui dit-il, » pour vous mettre à même de gagner quelque » chose... »

» Il ne faut pas croire, continue Bonnet, que le président admettait la dilapidation qui se prodiguait ouvertement à ses yeux sans qu'il s'en doutât. Le jour où, par les jactances d'un directeur de douane, il acquit la conviction que ce fonctionnaire s'était enrichi aux dépens du Trésor, il le remplaça immédiatement sans porter aucune modification à son système. » ⁽¹⁷⁾.

Pourtant c'est ce chef d'Etat qui eut la lourde tâche de prendre, au nom de la nation haïtienne, de très importantes obligations financières, notamment celle concernant la dette de l'indépendance. Dans les conversations qu'il eut à ce sujet avec M. de Laujon, il fit preuve d'une maladresse inouïe. Au représentant français qui lui demandait une indemnité de 75 millions de francs, il répondit : « Si ce n'est que ça, j'en don-

(17) Bonnet (Ed.), *Souvenirs historiques du général Bonnet*, p. 376 et s., cité par Firmin.

nerai cent. » Il paya cher ces paroles dédaigneuses, car on lui en réclama 150 payables en cinq années. Cette valeur, destinée à dédommager les colons français de leurs propriétés abandonnées à Saint-Domingue, pesa lourdement sur les épaules du contribuable haïtien. En réalité, elle était excessive et en disproportion avec la capacité financière de notre pays. Le Gouvernement français le reconnut bien et nous fit une réduction sensible : la dette fut abaissée à 90 millions de francs. Il n'est pas téméraire de soutenir que le paiement de cette somme retarda de beaucoup l'essor économique d'Haïti et contribua à déséquilibrer nos finances.

Pour payer la dette française, le Gouvernement haïtien créa la taxe sur l'exportation du café et recourut à une émission de papier-monnaie ⁽¹⁸⁾. La présence d'une armée se composant de 45.000 hommes sur une population qu'on évaluait alors à 7 ou 800.000 habitants concourait à rompre l'équilibre de nos budgets. « Quoique cet effectif fût rarement présent sous le drapeau » ⁽¹⁹⁾, les valeurs inscrites à cette fin sortaient tout de même de la Caisse publique.

La conséquence de cette mauvaise administration fut qu'à la chute de Boyer, en 1843, la prime sur l'or était de 150 p. 100, avec 3.000.000 de papier-monnaie en circulation ⁽²⁰⁾.

(18) Firmin (A.), *Roosevelt et la république d'Haïti*, p. 337; Madiou fils, *Histoire d'Haïti*, III, p. 386.

(19) *Ibid.*, p. 337.

(20) *Ibid.*, p. 368.

*
* *

La mauvaise situation économique et financière du pays rendit instable le fauteuil présidentiel. Quatre chefs d'Etat se succédèrent en moins de quatre ans. Les Dominicains, qui, sous le président Boyer, avaient accepté d'être gouvernés par les Haïtiens, en eurent assez des mesures absurdes et des menées incorrectes de nos gouvernants et se séparèrent de nous. Rivière Hérard, le premier de ces présidents éphémères, voulut, par la force, ramener les révoltés dans le giron national. Mal lui en prit. Il dut abandonner le pouvoir.

Le vieux général Guerrier qui lui succéda ne se signala par aucune mesure remarquable. Il mourut le 15 avril 1845 après un règne nominal de onze mois.

Haïti ne fut pas plus heureuse avec le général Pierrot, franchement illettré. Croyant remédier au mauvais état de nos finances, il rétablit les droits sur le café et nous gratifia d'une émission de 800.000 gourdes de papier-monnaie. Ce fut « la première émission de billets de caisse faite après la chute de Boyer ». De plus, la prime sur l'or montait au fur et à mesure que la confiance se dissipait ⁽²¹⁾.

Glissons sur le règne de Riché, qui n'offre rien de particulier. Le désordre se perpétue dans l'Administration haïtienne.

(21) Firmin (A.), *Roosevelt et la république d'Haïti*, p. 354.



En 1847, Faustin Soulouque fut élu président d Haïti. Il devint plus tard empereur sous le nom de Faustin I^{er}. Avec ce monarque, l'ignorance et l'entêtement s'installèrent au Palais national. Sachant à peine signer son nom, il crut pouvoir agir à sa guise. A l'exemple de Rivière Hérard, il entreprit par deux fois une campagne infructueuse contre les Dominicains pour tenter de les soumettre à nos lois. Notre Trésor supporta tout le poids de ces travers.

« Déjà, dit Firmin, en 1849, à l'établissement de l'Empire, la prime était montée à 700 p. 100 par suite des émissions répétées de papier monnaie; 4 millions 195.400 gourdes en billets de caisse furent émises pour payer les frais des installations impériales. Enfin, il est rapporté que l'Empire de Soulouque a émis plus de \$ 28.000.000 en monnaie fiduciaire. Comme le papier était d'une qualité inférieure et se détériorait facilement, on ne peut savoir au juste la valeur exacte en circulation à un moment donné. La prime sur l'or, qui était dans les derniers temps de l'Empire à 1.500 p. 100, indiquerait, comparativement à la circulation existante et au change pratiqué à l'époque de Boyer, un peu plus de \$ 30.000.000 de papier monnaie ayant cours légal en Haïti vers l'année 1858. » ⁽²²⁾. C'est l'inflation avec tout son cortège néfaste.

(22) Firmin (A.), *Roosevelt et la république d'Haïti*, 1908, p. 369.

Sous le règne de Soulouque, on eut aussi à enregistrer une institution fort originale dite « Monopole de l'Etat ». Elle « consistait à prélever le cinquième du café produit chaque année que les intendants des Finances déposaient dans les magasins publics aux ordres du Gouvernement, qui en réalisait la valeur suivant ses besoins et comme l'entendait le ministre des Finances ou plutôt l'empereur » ⁽²³⁾. Cette institution impopulaire offrit aux émissaires de Soulouque l'occasion de s'enrichir effrontément et hâta la ruine de l'Empire.

*
* *

Sous Fabre Geffrard, qui prit les rênes du pouvoir en 1839, le pays put se ressaisir. Le nouveau chef d'Etat institua un gouvernement de progrès. Le désordre financier, dont l'administration de Soulouque donna le plus navrant spectacle, se dissipa. Toutefois, il y eut quelques dépradations financières qui attirèrent l'attention de la Chambre des députés. En 1862, celle-ci, ayant tenté de contrôler les actes de l'Exécutif, fut dissoute ⁽²⁴⁾. C'est significatif. Cette attitude reflète l'état d'esprit de nos gouvernants qui, jusqu'ici, entendent disposer des deniers publics sans contrôle. Attitude contraire à toute discipline financière. Les dépradations commises sous Geffrard entrèrent pour quelque chose

(23) *Ibid.*, p. 370.

(24) *Ibid.*, p. 382.

dans sa chute du pouvoir. « Les budgets se soldaient constamment en déficit. Des millions de dollars disparaissaient sans qu'on voulût en rendre compte. » ⁽²⁵⁾.

*
* *

1867. — Salnave succède à Geffrard. Ce chef d'Etat passa tout son règne, c'est-à-dire deux ans et demi, à combattre les révoltes dirigées contre son Gouvernement. Dans cette période il n'y eut pas d'administration. « La prime sur l'or avait atteint le taux exorbitant de 2.999 p. 100, c'est-à-dire qu'il fallait \$ 3.000 en billets de caisse pour acheter un dollar en espèces métalliques, or ou argent. Du côté des révolutionnaires, la prime était ici à 1.600 p. 100, là à 900 p. 100, dans le plus grand désordre. » ⁽²⁶⁾.

Quand Nissage-Saget fut appelé aux affaires en 1870, il trouva l'Administration dans un véritable chaos. Grâce au concours d'Edmond Paul et de Boyer Bazelais, qui furent les deux hommes les plus en vue de l'époque, son Gouvernement procéda à un redressement financier remarquable. Il opéra le retrait intégral du papier-monnaie, qui fut remplacé par le dollar américain comme monnaie légale d'Haïti. Et, fait nouveau, il accepta le contrôle parlementaire qui s'exerça avec efficacité. Plus de concussion ! Le désordre fut banni de notre Administration. L'âge d'or ! Après plus de soixante ans de

(25) *Ibid.*, p. 384.

(26) *Ibid.*, p. 392.

tâtonnement, Haïti venait de se donner un Gouvernement idéal. Pour la première fois dans notre histoire, la compétence et l'honnêteté s'alliaient pour accomplir le miracle financier qui faisait naître l'espoir dans le cœur de tous les Haïtiens.

L'œuvre d'Edmond Paul et de Bazelais paraissait solide et devoir résister à toute épreuve. Car « toute une pléiade de citoyens intelligents, généreux et ardents au bien, suivaient les deux chefs (Paul et Bazelais) dont la probité financière et politique dépassait encore les hautes aptitudes » ⁽²⁷⁾.

Malheureusement, cette « pléiade de citoyens intelligents, généreux et ardents au bien », cette phalange d'hommes instruits et dévoués, à la formation de laquelle notre pays avait mis plus d'un demi-siècle, fut anéantie dans la désastreuse révolution de 1883. A partir de ce moment, Haïti, privée de ses plus dignes enfants, marcha tout droit vers l'abîme, la banqueroute.

*
* *

En 1874, Domingue devint chef d'Etat et s'adjoignit comme vice-président Septimus Rameau, dont l'idée fixe était de créer une banque d'Etat. A cet effet, les agents du Gouvernement négocièrent à Paris un emprunt de 60.000.000 de francs, dont une insignifiante

(27) Firmin (A.), *Roosevelt et la république d'Haïti*, p. 393; V. aussi, dans *La Presse* du 30 septembre 1929, un article de M. P. David, intitulé : « Edmond Paul ».

partie entra en Haïti. Charge écrasante pour le peuple. Une révolte s'ensuivit. Et l'on vit alors, spectacle inouï, le vice-président, pressé de partir pour l'exil, sortir des souterrains de l'édifice en fer de la place de l'Intendance, ruisselant de sueur, les bottes, les poches et la ceinture si bourrés de l'or du peuple qu'il était à peine maître de ses mouvements. La foule l'abattit ⁽²⁸⁾.

*
* *

Désormais, la Caisse publique sera la source à laquelle les autorités régnautes puiseront largement et presque sans contrôle. Les Gouvernements qui se succèdent jusqu'en 1913 se distinguent par un désordre administratif qui va croissant à mesure que nous approchons de la date fatale.

Toutefois, nous voudrions nous arrêter un instant sur l'œuvre financière d'Anténor Firmin, laquelle, suivant nous, symbolise les derniers efforts d'un peuple qui s'éteint. Écoutons le vénérable maître : « Vers la fin de 1889, lorsque j'arrivai à la tête du département des Finances, après les dépenses ruineuses de la guerre civile de 1888-1889, la dette publique d'Haïti montait à près de 20 millions de dollars, en y comprenant \$ 4.400.000 environ de papier-monnaie; vers le milieu de 1890, avec un recouvrement sévère de nos droits de douane et une gestion régulière de nos reve-

(28) *Ibid.*, p. 402 et 403.

nus publics, elle était déjà réduite à 18 millions 1/2. Avant l'espace d'une année, le 30 avril 1891, elle avait encore diminué de plus de 2 millions 1/2. Le service de l'annuité de notre dette extérieure, échéant au 30 juin 1891, étant déjà versé, le capital de notre dette publique, y comprenant toujours le papier-monnaie, était réduit à environ \$ 13.700.000, dont \$ 6.338.000 en or et le reste en gourdes nationales. « C'est un cas absolument exceptionnel dans l'histoire des finances, disait l'*Exposé de la situation de la République d'Haïti*, année 1891, de voir un Etat se décharger de plus de 13 p. 100 de sa dette dans l'espace d'une année, ce qui, *pari passu*, démontre la possibilité rationnelle de sa libération intégrale en sept ans et demi. » ⁽²⁹⁾.

Pour mener à bien cette œuvre d'assainissement financier, il eût fallu maintenir Firmin à la tête du ministère des Finances pendant quelques années encore. Mais chez nous cela n'était plus possible. Il dut démissionner en mai 1891. Quand, au mois de décembre 1896, il fut rappelé aux affaires, la dette publique était montée à \$ 26.875.783. Va-t-on au moins cette fois-ci lui permettre de poursuivre sa tâche? Non point : « Pendant six mois, dit-il découragé, je luttai avec énergie pour enrayer le désordre; mais devant mon impuissance à contenir les influences démoralisantes, je dus démissionner en juillet 1897. » ⁽³⁰⁾.

(29) Firmin (A.), *Roosevelt et la république d'Haïti*, p. 438 et 439.

(30) *Ibid.*, p. 439.

Cet aveu en dit long sur nos mœurs politiques. Firmin, l'orgueil de notre race, était devenu gênant. C'était l'heure du partage. On ne pouvait pas le convier à la fête.

*
* *

Maintenant, c'est l'assaut à visière levée à la Caisse publique. « Voler l'Etat, disent nos politiciens, ce n'est pas voler. » Et chacun d'accepter la formule, pensant l'utiliser lorsque son tour viendra de se tailler une part du gâteau national. Le concussionnaire n'est pas diminué dans l'estime de notre élite, même si son indelicatessen est révélée au grand jour, même s'il a été flétri par une décision judiciaire. N'avons-nous pas vu des stigmatisés de nos assises criminelles s'asseoir au fauteuil présidentiel ? Nous ne pouvons point les compter parmi nos pires citoyens. Car Leconte n'a-t-il pas trouvé glorieusement la mort en essayant, en 1912, de se racheter par une brève mais sage administration ? Nos chefs d'Etat se font voter des dons par nos Chambres ⁽³¹⁾. Le budget n'est plus exécuté. Comment le serait-il avec les malversations qui se commettent et avec les cadres du fonctionnarisme qui éclatent ! Jugez donc : 99 députés pour une petite république de 2.500.000 âmes. Les employés publics ne perçoivent plus leurs traitements. Les fournisseurs de l'Etat atten-

(31) V. L. 28 août 1910, accordant une récompense de 50.000 dollars au Président A. Simon (E. Mathon, *Législation haïtienne*, p. 134).

dent des jours meilleurs. Les réclamations pécuniaires ne sont pas liquidées. C'est tout ce tas de créances que la Commission des réclamations créée par le protocole du 3 octobre 1919 viendra liquider après que nous aurons perdu notre autonomie financière. L'instabilité monétaire et l'inflation désolent nos populations. « Nous n'avons plus de crédit. Nous sommes dans l'impossibilité de réaliser le moindre emprunt. La ruine est consommée. Plus de garantie morale. Plus de garantie matérielle. » ⁽³²⁾.

A partir de 1912, notre pays vit dans un bouleversement stabilisé; il faut payer les dettes de chaque insurrection triomphante ⁽³³⁾ et des indemnités aux étrangers qui en ont souffert ⁽³⁴⁾.

C'est dans cette situation angoissante que vivait le

(32) Rapport de la Commission spéciale de la Chambre des représentants chargée d'examiner la Convention de 1913, *Le Moniteur*, 23 oct. 1916, p. 616.

(33) La révolution de 1911 a coûté à notre pays 253.738.130 dollars et 238.153,58 gourdes (arrêté présidentiel du 28 mars 1912).

(34) L'attribution de ces indemnités était la source de gros scandales. « Les autres commissions mixtes (Haïtiens et Français), dit J.-N. Léger, étaient composées d'intéressés qui se votaient mutuellement de fortes indemnités : véritable comédie de famille, dont la république d'Haïti payait tous les frais. » (J.-N. Léger, *La politique extérieure d'Haïti*, p. 36.)

« En 1833, il a été voté une somme de 327.633 gourdes aux exotiques qui étaient censés avoir souffert des événements de 1879. L'année précédente, plus de 800.000 gourdes, leur avaient été accordées à l'occasion des troubles de 1883, soit, en l'espace d'un an, près de 6 millions de francs extorqués à notre faiblesse par l'étranger. » (J.-N. Léger, *La politique extérieure d'Haïti*, p. 124.)

peuple haïtien quand les soldats américains, en 1915, occupèrent notre territoire.

*
* *

De tout ce qui précède, il ressort d'une façon évidente qu'après une existence plutôt précaire de plus d'un siècle, Haïti s'était trouvée, en 1915, à bout de ressources et aux prises avec une situation économique d'une exceptionnelle gravité. Et, en face de ce navrant tableau, une question se pose : à cette époque, un redressement financier, à l'aide des seules forces internes du pays, était-il possible ? De solides raisons nous permettent d'en douter. Ces raisons, nous les tenons du bref exposé que nous avons fait de la situation d'Haïti. En effet, nous avons vu que la corruption s'était installée de bonne heure dans notre Administration. Et si, dans le cours de notre histoire, elle avait pu être, à de rares intervalles, maîtrisée par les forces saines de la nation, nous constatons qu'en 1915, sa victoire était décisive. C'est que, répartissant la plus grande partie des fonds publics entre les membres d'une vaste oligarchie insouciante et avide de jouissance, elle avait paralysé le développement matériel du pays. La population croissait et aucune mesure n'était prise pour organiser le travail et assurer le bien-être dans les foyers. Cette imprévoyance eut comme résultat : l'instauration d'interminables guerres civiles qui consommèrent notre ruine et l'élargissement outre mesure du cadre des fonctionnaires chez

lesquels, d'une façon générale, une tradition néfaste avait déformé le sens de l'honneur et la notion de probité. Dans ces conditions, nous soutenons que la nation eût été impuissante à puiser en elle-même les forces nécessaires pour opérer une réaction salutaire.

Haïti ne pouvait donc pas échapper à un contrôle extérieur de ses finances. Mais, dira-t-on, ce contrôle n'aurait pas dû être exercé par le Gouvernement américain, puisque notre pays à ce moment-là n'était pas débiteur des Etats-Unis? Cela est vrai. Mais il y avait les emprunts français par exemple, et, comme notre situation financière et économique empirait chaque jour davantage, nous serions arrivés à cesser tout paiement. Ce serait alors le contrôle de nos finances par la France? Pas du tout. Les Etats-Unis, fidèles à leur doctrine de Monroe, dont les limites sont imprécises, mais dont la portée est immense, n'auraient jamais permis l'immixtion d'une puissance européenne dans nos affaires intérieures. Pour nous en convaincre, nous n'avons qu'à nous rappeler l'attitude, en 1905, du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui prit à sa charge le règlement de toutes les obligations du Gouvernement dominicain, tant intérieures qu'extérieures, en se faisant octroyer en retour le contrôle des finances de la petite République antiléenne ⁽³⁵⁾.

(35) Redslob (Robert), *Histoire des grands principes du droit des gens*, p. 466; V. aussi le message du président Roosevelt sur les rapports des Etats-Unis avec les autres Etats d'Amérique;

Il y aurait donc lieu, peut-être, de déclarer que le contrôle du Gouvernement des Etats-Unis sur nos finances a été prématuré. Mais les faits nous invitent à croire qu'il était inévitable.

Dupuis (Charles), *Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le pacte de la S. D. N.*, 1921, p. 34 et s.

CHAPITRE II

LES TENDANCES

La Convention américo-haïtienne de 1915 n'eût pas été votée à une écrasante majorité par les deux Gouvernements si un mouvement d'opinion favorable ne s'était manifesté au sein de ces deux nations. Ce sont ces tendances qu'il importe de mettre en pleine lumière. Nous les indiquerons donc telles qu'elles se sont présentées : 1° aux Etats-Unis; 2° en Haïti.

A. — AUX ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE.

Dès qu'il s'agit de déterminer la politique extérieure du Gouvernement des Etats-Unis vis-à-vis des autres Etats américains, on se trouve en présence de la doctrine de Monroë. Durant l'ascension rapide et inouïe de la grande République étoilée, c'est dans cette fameuse doctrine que la diplomatie nord-américaine viendra constamment puiser, en les transformant et en les adaptant à ses besoins, ses règles de conduite, à l'égard des nations du Nouveau-Monde.

Quelles sont ces règles? Nous allons essayer de les dégager.

La doctrine de Monroë résulte du célèbre message présidentiel du 2 décembre 1823. M. Charles Dupuis la résume en quatre propositions : « 1° Les continents américains, par suite de l'indépendance acquise par les Etats qui y exercent la souveraineté, sont devenus terres de liberté; ils ne peuvent être désormais sujets à aucune entreprise de colonisation de la part des puissances européennes; 2° Les puissances, toutefois, si elles ne peuvent à l'avenir considérer les terres américaines comme terres de colonisation, peuvent conserver, sans aucune opposition de la part des Etats-Unis, les colonies qu'elles y possèdent actuellement; 3° Les Etats-Unis n'interviendront pas dans les guerres entre les puissances européennes, tout au moins pour les questions qui les concernent seules; ils n'interviendraient que si leurs droits étaient atteints ou sérieusement menacés; 4° Les Etats-Unis n'interviendront pas dans les affaires intérieures des Puissances européennes, mais toute intervention des Puissances européennes qui aurait pour objet d'étendre au continent américain leur système politique, donc de porter atteinte à l'indépendance des Etats américains ou à la forme républicaine de leur gouvernement, ne pourrait être regardée par les Etats-Unis que comme une menace pour leur paix et leur sécurité. » ⁽¹⁾.

Ainsi Monroë vit avec défaveur toute intervention

(1) Dupuis (Charles), *Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le pacte de la S. D. N.*, 1924, p. 312.

des grandes puissances européennes dans les affaires intérieures des Etats américains. C'était du coup proclamer l'hégémonie des Etats-Unis d'Amérique. Mais va-t-il user de l'arme puissante de l'intervention à l'égard de ces nations qu'il protège contre les puissances de la vieille Europe. C'est trop tôt. Si, en avançant et en appuyant le message présidentiel, Canning voulut assurer à son pays l'immense débouché que formaient les républiques américaines, et d'où l'Espagne venait d'être bannie ⁽²⁾, il permit toutefois au Gouvernement des Etats-Unis de travailler à augmenter sa puissance. L'expansion territoriale accentuée fut la première forme de cette fameuse doctrine. Et nous vîmes les Etats-Unis s'agrandir du Mississipi, du Missouri, de l'Alabama et de l'Illinois.

Après avoir ainsi agrandi son territoire, le Gouvernement de Washington renforça la doctrine de Monroë. Le président Polk (1845-1848) « n'interdit plus seulement aux puissances européennes la colonisation, c'est-à-dire l'acquisition de la souveraineté sur les territoires où la souveraineté est vacante, mais toute acquisition de territoire américain par voie de cession régulièrement consentie aussi bien que par voie d'occupation » ⁽³⁾.

Mais l'agrandissement territorial des Etats-Unis s'effectue dans les limites du continent. Les Nord-Américains ne se soucient pas d'aller au delà. En effet, en

(2) *Ibid.*, p. 311.

(3) *Ibid.*, p. 318.

1870, le président Baez, qui dirigeait les destinées de la République dominicaine, proposa au Gouvernement américain l'annexion de sa patrie. Le général Grant, président des Etats-Unis, s'empessa d'accepter et envoya à Santo-Domingo une commission chargée d'étudier les ressources de la petite nation antiléenne, ainsi que l'état d'esprit de ses populations. La commission présenta un rapport favorable à l'annexion; mais le Congrès américain, usant de ses pouvoirs discrétionnaires, repoussa à une écrasante majorité l'offre du président Baez ⁽⁴⁾.

La théorie de l'expansion territoriale en dehors du continent qu'admettait le cerveau du président Grant va faire des adeptes de plus en plus nombreux. James G. Blaine, secrétaire d'Etat sous le gouvernement de Benjamin Harrison, préconise cette politique. En 1891, il entreprit des démarches auprès du Gouvernement haïtien, en vue d'obtenir, à titre de bail temporaire et renouvelable, la baie du Môle-Saint-Nicolas pour y établir une station de charbon. Mais la demande des plénipotentiaires américains contenait la clause suivante : « En vue de la préservation et de l'affermissement des relations (des deux pays) le Président désire que, aussi longtemps que les Etats-Unis peuvent être les fermiers du Môle-Saint-Nicolas — s'il doit être

(4) Firmin (A.), *Roosevelt et la république d'Haïti*, p. 148; Crockaert, *La Méditerranée américaine*, p. 230; Dupuis (Charles), *Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le pacte de la S. D. N.*, 1921, p. 338.

affirmé — le Gouvernement d'Haïti n'affirme aucun port ou autre portion de son territoire ni n'en dispose autrement, n'y accordant aucun privilège spécial ou droits d'usage à aucun autre pouvoir, Etat ou Gouvernement. » ⁽⁵⁾.

Ce texte produisit le plus déplorable effet sur nos dirigeants, qui y virent « un outrage à la souveraineté nationale » de notre pays et « une violation flagrante de l'article 1^{er} de notre Constitution ». En raison de ce fait, la proposition du Cabinet de Washington fut courtoisement écartée ⁽⁶⁾.

En somme, si le Cabinet de Port-au-Prince rejeta la proposition Blaine, ce fut simplement parce que, à cette époque, les Haïtiens, du moins la majorité des Haïtiens au pouvoir, ne représentaient point cette fraction de notre élite pensante qui convoitait l'aide américaine. Ils virent, dans l'affermage de la baie du Môle-Saint-Nicolas, une issue ménagée par le Cabinet de Washington pour s'immiscer dans nos affaires ou nous absorber.

Si le Gouvernement des Etats-Unis admet la thèse de l'expansion territoriale en dehors du continent, nous constatons qu'il repousse la théorie de l'immixtion de ses agents dans les affaires intérieures de notre

(5) Firmin (A.), *Roosevelt et la république d'Haïti*, p. 499.

(6) *Ibidem*, p. 433. A cette époque, Anténor Firmin dirigeait avec compétence notre ministère des Relations extérieures. Et ce fut lui qui rédigea la réponse du Gouvernement haïtien adressée aux plénipotentiaires américains. On peut la lire à la page 499 de son ouvrage plus haut cité.

pays. En 1897, M. Powell, ministre plénipotentiaire des Etats-Unis à Port-au-Prince, informa le département d'Etat que des Haïtiens s'étaient adressés à sa légation en vue d'obtenir pour leur pays le protectorat américain. M. Schermann, qui dirigeait le département d'Etat, s'empessa de répondre que le Gouvernement des Etats-Unis « n'avait pas l'intention de s'engager dans une pareille politique » et qu'il lui semblait incroyable « qu'une proposition pareille ait pu être faite par un Etat aussi jaloux de son indépendance qu'Haïti » ⁽⁷⁾.

Mais cette attitude du département d'Etat n'est pas immuable. Tout en maintenant sans doute sa politique d'expansion territoriale en dehors du continent américain (car nous ne conseillerions pas à nos amis dominicains de renouveler le geste du président Baez) il y fait entrer des tendances humanitaires et parle d'aider les petites nations qui « luttent pour la civilisation ». C'est la politique d'aide. Ecoutons la définition qu'en donne son auteur, le président Roosevelt : « Tout ce que désire ce pays (Etats-Unis) », dit-il, c'est de voir les pays voisins stables, ordonnés et prospères. Tout pays dont le peuple se conduit bien peut compter sur notre cordiale amitié. Si une nation montre qu'elle sait comment agir avec une efficacité et une décence raisonnables dans les matières politiques et sociales, si elle maintient l'ordre chez elle et paye ses dettes, elle

(7) *Le Moniteur* du 30 janvier 1918, discours du sénateur C. Lhérisson.

n'a besoin de craindre aucune intervention de la part des Etats-Unis. Les troubles chroniques ou l'impuissance qui dégénère en un relâchement général des liens de toute société civilisée, peuvent, en Amérique comme ailleurs, exiger finalement l'intervention de quelque nation civilisée; dans l'hémisphère occidental, l'attachement des Etats-Unis à la doctrine de Monroë peut les obliger, quoique avec répugnance, — dans les cas flagrants de cette nature, — à exercer le pouvoir de la police internationale. »⁽⁸⁾.

Notre but étant d'indiquer les tendances qui ont facilité l'intervention financière des Etats-Unis en Haïti, nous nous abstiendrons de commenter cet extrait du message présidentiel, très clair du reste, qui présente pour notre pays des avantages et peut-être aussi quelque danger. Admirons l'ordre logique dans lequel s'est développée la politique extérieure du département d'Etat. C'est d'abord l'expansion territoriale sur le continent, ensuite l'expansion territoriale en dehors du continent, et enfin l'aide due et imposée aux nations américaines qui se conduisent mal. Cette dernière phase de la doctrine de Monroë a été aussi appelée : impérialisme américain. Certains auteurs prétendent que ce dernier aspect de la politique extérieure des Etats-Unis est distinct de la doctrine de Monroë. Sans vouloir nous engager dans cette discussion, qui nous semble en dehors du cadre de cet ouvrage, nous dirons

(8) Message du président Roosevelt cité par Firmin, p. 214, et Dupuis (Charles), p. 323.

que la doctrine de Monroë est une « doctrine de sécurité », et comme telle sa portée est illimitée. Dans la vie des peuples, la sécurité, fort souvent, appelle l'impérialisme. De plus, cette politique impérialiste, ou d'aide, a été inspirée par la mauvaise gestion des petits Etats américains, qui, incapables de faire face à leurs obligations financières, pourraient être l'objet d'une intervention de la part d'une puissance européenne ⁽⁹⁾, conséquence que la doctrine de Monroë condamne et que, dans sa phase actuelle (impérialisme), elle entend éluder.

C'est donc la doctrine de Monroë dans sa phase impérialiste qui a permis l'intervention des Etats-Unis en Haïti. Certes on peut, en la pressurant davantage, obtenir en faveur du Gouvernement de Washington de plus larges prérogatives en ce qui touche ses rapports avec les autres Etats du Nouveau-Monde. Mais, jusqu'ici, les Nord-Américains se sont attachés à la politique d'aide préconisée par le président Roosevelt. Ivres de leur prospérité matérielle sans précédent dans l'histoire du monde et se croyant en possession d'une civilisation incomparable, ils ont décidé d'en faire profiter les autres nations moins fortunées de l'hémisphère occidental. Ainsi envisagée, leur tâche ne manque pas de

(9) Louis Borno, *Rapport au Président de la République d'Haïti*, 1918, p. 166. V. la protestation du ministre des Etats-Unis au sujet de la remise de notre service de trésorerie à une compagnie française et de l'emprunt de 1910. En cas de difficultés, d'après le ministre américain, le Gouvernement français pourrait intervenir.

noblesse. Et notre patrie, qui a connu des jours si sombres, peut-elle se rebeller contre l'exécution d'un pareil dessein ?

B. — EN HAÏTI.

Maintenant que les directives de la politique extérieure du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique vis-à-vis de notre pays nous sont connues, essayons de préciser dans un raccourci les idées que nos hommes d'Etat ont voulu voir triompher dans les relations de la petite République noire avec sa puissante voisine.

Si dans les premières années de notre vie nationale le Gouvernement de Washington se montrait fort peu désireux d'intervenir dans nos affaires intérieures, le Cabinet de Port-au-Prince était aussi disposé à répondre à toute ingérence étrangère par la force. C'est que Haïti venait de conquérir, au prix d'une lutte sanglante, sa pleine indépendance, qui, à ce moment, n'était pas encore reconnue par toutes les grandes puissances ⁽¹⁰⁾. Le peuple haïtien vivait dans une certaine anxiété, notre faiblesse. Une invasion de notre pays par les troupes de la métropole était encore possible. Aussi la nation entière était sur un pied de guerre. Et nos pères se disaient entre eux : « Au premier coup de canon d'alarme, les villes disparaissent et la nation est debout. »

(10) L'indépendance d'Haïti fut reconnue par la France en 1823. V. à ce sujet l'ordonnance de 1823 de Charles X, roi de France et de Navarre, et le traité franco-haïtien du 12 février 1838.

Cet état d'esprit enveloppait un nationalisme excessif : du chauvinisme, dont la première manifestation était de nature à éteindre chez nous les lueurs bienfaisantes de la civilisation. En effet, une idée curieuse germa dans le cerveau de l'illustre fondateur de notre indépendance. Il conçut le déplorable dessein de démolir nos villes du littoral et de les reconstruire dans l'intérieur du pays. Dessalines pensait, sans doute, en agissant ainsi, faciliter la défense de notre sol contre tout envahisseur. Mais son plan était aussi dicté par un autre mobile : il désirait autant que possible éloigner son peuple de tout contact avec l'étranger. C'est pourquoi il résolut d'établir sur nos rivages des comptoirs où des indigènes incorruptibles, désignés par lui, s'occuperaient de trafiquer avec les étrangers. Toutes les marchandises importées devaient être dirigées vers nos villes tapies dans les gorges de nos montagnes ou dans nos fertiles vallées. Si, au point de vue stratégique, le projet impérial pouvait avoir quelque valeur, nous avouons qu'au point de vue économique et social il était désastreux pour notre jeune nationalité. Il n'est donc pas osé de dire que la mise en œuvre de ce projet insolite entra pour quelque chose dans la chute de Dessalines ⁽¹¹⁾.

A ce nationalisme outrancier qui prétendait éloigner de notre peuple des éléments civilisateurs, succéda un nationalisme plus raisonnable. Le 24 novembre 1806, le général Christophe, désireux d'effacer la mauvaise

(11) Madiou fils (Th.), *Histoire d'Haïti*, III, p. 433.

impression résultant des mesures prises par son prédécesseur, s'empessa d'adresser une « proclamation » aux puissances neutres, par laquelle il leur demanda d'envoyer leurs ressortissants « commercer dans nos ports », où ces derniers trouveraient toute la protection nécessaire ⁽¹²⁾. C'est déjà une évolution notable dans nos relations avec les Etats étrangers. Ces relations deviennent cordiales.

Concentrant spécialement notre attention sur les rapports haïtiano-américains, nous y découvrons une certaine méfiance, méfiance créée sans doute par le fait que, dans les Etats du Sud de l'Union, les nègres vivaient dans l'esclavage. Toutefois, les rapports entre les deux nations sont cordiaux. C'est même des Etats-Unis que nous vient tout l'armement indispensable à la défense de notre sol ⁽¹³⁾.

Toutefois, après l'émancipation des Noirs américains, décrétée par Lincoln en 1863, nous observons dans les milieux haïtiens une tendance marquée à nous rapprocher davantage des Etats-Unis d'Amérique. En effet, la dictature de Salnave provoqua une scission entre l'Ouest et le Sud. Les autorités de ce nouvel Etat du Sud prirent, le 15 janvier 1869, le décret suivant, dont la teneur révèle un état d'âme symptomatique :

« ART. 1^{er}. — L'Etat du Sud déclare solennellement se placer sous le protectorat du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, comme son allié naturel.

(12) *Ibid.*, p. 314 et 315.

(13) *Ibid.*, p. 233.

» ART. 2. — En attendant que la puissance ci-dessus dénommée transmette à l'Etat méridional d'Haïti son acceptation, ses Conseils sont priés de prendre telles mesures que de droit pour arrêter les déprédations du général Salnave et sauvegarder les intérêts de leurs nationaux.

» ART. 3. — L'Etat méridional d'Haïti promet et s'engage à employer ses bons offices auprès du Nord et de l'Artibonite pour faire rentrer dans le protectorat les autres parties du territoire occupées par la révolution. »

Quelque temps après, Salnave étant vaincu, le pays put se ressaisir et le projet de l'Etat méridional rentra dans le néant ⁽¹⁴⁾.

Ce fait que nous venons de signaler n'est pas unique dans notre histoire. Il y en a d'autres du même genre. Ne voyons-nous pas, une quinzaine d'années plus tard, le Gouvernement du général Salomon faire des propositions au Gouvernement de Washington relativement au Môle-Saint-Nicolas et à l'île de la Tortue ? ⁽¹⁵⁾.

Il y a désormais chez nous un mouvement d'opinion favorable à un rapprochement plus étroit entre notre pays et la République étoilée. Mais ce mouvement de sympathie sera contrebalancé par des forces adverses. Car, ne voyons-nous pas, en 1863, le Gouvernement haïtien, par crainte de l'influence grandissante de son

(14) Price (Hannibal), *Cours de droit administratif*, 1910, p. 18.

(15) *La Plume*, collection 1913.

puissant voisin, entamer des négociations avec la Cour de Madrid en vue d'obtenir la neutralisation de notre pays ? ⁽¹⁶⁾. Ne voyons-nous pas aussi le Gouvernement d'Haïti refuser le même Môle-Saint-Nicolas qu'il offrait quelques années auparavant ? En 1910, nos gouvernants placent un emprunt sur le marché de Paris et refusent de s'adresser aux banquiers américains, qui, à cette époque, eussent été heureux de mettre à notre disposition et à de meilleures conditions les sommes qu'il nous fallait. Pourquoi ? Pour écarter toute possibilité d'immixtion des Etats-Unis dans nos affaires internes.

Nos écrivains et hommes d'Etat n'ont pas été étrangers à ce glissement d'une portion de l'élite intellectuelle de notre pays — nous disons élite intellectuelle, car la masse du peuple a toujours été hostile à toute intervention étrangère — vers la bannière étoilée. Nous citerons parmi eux Jacques-Nicolas Léger et Anténor Firmin, dont les idées ont eu une répercussion appréciable dans les milieux haïtiens.

Dans son livre intitulé *La politique extérieure d'Haïti* paru en 1886, Léger relève la longue série des maladresses de notre diplomatie à travers notre histoire et demande à nos dirigeants de montrer désormais plus de fermeté et plus d'esprit de suite dans leurs rapports avec les puissances étrangères. Mais ce qui nous intéresse dans l'ouvrage de l'éminent homme d'Etat, où d'autres idées sont agitées, c'est la peinture qu'il fait

(16) Léger (J.-N.), *La politique extérieure d'Haïti*, p. 450.

des Etats-Unis : « En maintes circonstances, dit-il, les Etats-Unis se sont montrés disposés à nous accorder pour le moins un fort appui moral; et ils nous ont toujours traités avec la plus grande courtoisie. » Et plus loin, il ajoute : « A mon avis, s'il était de toute nécessité qu'Haïti conclût une alliance, ce ne serait pas, en ce moment du moins, en Europe qu'il faudrait la chercher. » Puis il ferme son ouvrage par ces paroles : « Réservez nos sympathies pour les nations qui nous donnent des preuves certaines d'amitié. Et aimons qui nous veut aimer. » ⁽¹⁷⁾.

Comme vous le voyez, Jacques-Nicolas Léger situe ses idées sur le plan de notre politique extérieure et n'envisage que la seule possibilité de conclure une alliance destinée à préserver notre indépendance. Il essaie de créer chez nous un mouvement de sympathie en faveur du Gouvernement de Washington, qui nous a toujours donné des preuves d'amitié. C'est à ce titre que nous l'avons mis en cause. Nous avons souvent entendu dire — peut-être à raison de ces phrases, que j'ai extraites de son ouvrage — que Léger rêvait l'annexion de sa patrie aux Etats-Unis. Jamais jugement ne fut plus injuste. Sa conduite a fait justice d'une telle accusation. Et puis, n'était-il pas de ceux-là qui enseignaient que les Haïtiens doivent prendre l'habitude de ne compter que sur eux-mêmes ?

Firmin aussi est anti-annexioniste. C'est en termes menaçants et énergiques qu'il repousse l'idée impie

(17) *Ibid.*, p. 435, 436, 460.

d'une conquête de notre patrie par une puissance étrangère. Mais il nous demande d'accepter l'aide américaine : « Les Etats-Unis, dit-il, ont tout ce dont nous avons besoin pour nous lancer dans le sillon d'une civilisation active et laborieuse. Ils ont les capitaux de toute sorte : argent, machines, expérience du travail hardi et énergie morale à résister contre les difficultés. Pourquoi, s'ils désirent notre amitié — notre conservation étant devenue solidaire à leurs puissants intérêts — ne nous offriraient-ils pas cette main secourable que nous cherchons depuis un siècle, sans trop le crier, il est vrai, mais en dépensant en pure perte nos amabilités et nos concessions souriantes envers les nations riches et civilisées, qui n'auraient qu'à laisser descendre jusqu'à nous leur bienveillance philanthropique pour assurer notre ascension au milieu des peuples christianisés. » ⁽¹⁸⁾.

Quelle discrétion pour demander cette « main secourable » ! Firmin en est arrivé là, cependant, lui, ce patriote qui aime si ardemment son pays. C'est qu'il a souffert des vicissitudes de sa patrie. Il l'a vue « baisser et déchoir, glissant dans une ornière qui conduit à l'anéantissement final ». Il a tenté de la sauver. Ministre des Finances, il obtient une première fois de brillants résultats. La seconde fois, les « forces démoralisantes » annihilent ses efforts. Son courage n'est point abattu. Il groupe autour de sa vigoureuse personnalité

(18) Firmin (A.), *Roosevelt et la république d'Haïti*, p. 480 et 481.

une jeunesse frémissante et éprise d'idéal. Avec cette force intelligente, il croit pouvoir s'imposer à son peuple et le régénérer. Erreur ! Les mauvais génies l'emportent. Firmin a donc consulté les forces vives dont est formé l'avoir de son pays et, les trouvant insuffisantes pour supporter les constructions grandioses dont le plan se précise dans son génial cerveau, il tourne résolument ses regards vers la république étoilée et réclame sa puissante assistance. Il va jusqu'à regretter que cette aide ne nous ait pas été accordée plus tôt. « En l'absence d'un génie, dit-il tristement, ils (les Haïtiens) auraient eu besoin d'une direction extérieure et bienveillante, telle la main des Etats-Unis, traçant à Cuba la voie à suivre, l'y aidant jusqu'à une bonne distance, avant de la laisser aller seule. Mais Haïti n'avait plus le premier des Noirs (Toussaint-Louverture) et les Etats-Unis n'avaient pas encore saisi leur destinée dans l'hémisphère occidental. »⁽¹⁹⁾.

« Ces paroles étaient de celles qui, une fois lancées, ne s'arrêtent plus : elles ont des ailes, et le souffle du temps les emporte avec soi. »⁽²⁰⁾. Nos législateurs en feront leur profit quand ils devront s'incliner devant le sort brutal.

(19) Firmin (A.), *M. Roosevelt et la république d'Haïti*, p. 291.

(20) Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, 1883, I, p. 349.

CHAPITRE III

TENTATIVES DE CONTROLE FINANCIER AVANT 1915

Les Etats-Unis, dans la dernière phase de leur politique étrangère, ont donc décidé d'être le policier de l'hémisphère occidental : les Etats turbulents seront contraints à l'ordre, et leurs affaires intérieures gérées convenablement. Une bonne fraction de notre élite intellectuelle accueille ce dessein. Mais il va falloir le mettre en application, et la mise en œuvre va soulever des difficultés.

Dès 1914, le Gouvernement de Washington prit l'offensive. M. Bailly-Blanchard, ministre plénipotentiaire et envoyé extraordinaire des Etats-Unis à Port-au-Prince, présenta à nos gouvernants un projet de convention financière. D'après ce projet, le président des Etats-Unis avait le droit de nommer un receveur général qui, avec les auxiliaires autorisés par le dit chef d'Etat, aurait pour mission de percevoir nos recettes douanières et de payer les dépenses de l'Etat haïtien. D'autres clauses de ce document enlevaient à nos dirigeants le droit d'augmenter notre dette publique ou

d'abaisser notre tarif douanier sans l'assentiment du premier magistrat de la République étoilée ⁽¹⁾.

Ce projet fut rejeté par le Cabinet de Port-au-Prince. M. Joseph Justin, alors notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures, de sa propre autorité, rédigea un contre-projet qui fut, d'une manière générale, la reproduction fidèle des propositions du ministre américain. Le contre-projet de M. Justin n'eut pas un meilleur sort, il fut aussi repoussé par notre Conseil des secrétaires d'Etat. Mais le chef de notre diplomatie nourrissait des sentiments pro-américains et croyait, comme un certain nombre d'Haïtiens, que le concours des agents du Cabinet de Washington à la direction de l'Administration de notre pays nous permettrait de résoudre nos difficultés financières et économiques. Il ne se tint pas pour battu. Comme notre Conseil des secrétaires d'Etat avait décidé qu'une commission serait formée pour aller s'entendre à l'étranger avec des capitalistes en vue de prospections minières, M. Joseph Justin, toujours de sa propre autorité, notifia, par lettre, aux membres de cette commission, d'avoir à se rendre à Washington pour conclure avec le département d'Etat une convention financière. La ténacité du chef de notre diplomatie devait briser sa carrière. L'affaire s'ébruita et provoqua une interpellation du sénateur C. Lhérisson, qui, dans la séance mémorable du 3 décembre 1914, accabla, aux applaudissements d'un auditoire frémissant, l'infortuné ministre, l'accusant

(1) *Rapport de M. L. Borno*, 1916, I, p. 33 à 35.

de vouloir aliéner l'indépendance de notre pays. Désavoué par ses collègues et désespéré, M. Joseph Justin ne sut pas se défendre et s'écroula sous les huées menaçantes d'une salle ivre de colère. Jamais plus triste spectacle ne se déroula au sein de notre Sénat ⁽²⁾. Troublante versatilité de nos hommes politiques ! Qui eût pensé, en ce moment-là, à la vue de cette haute assemblée toute vibrante d'indignation, que, moins d'un an plus tard, ces mêmes sénateurs auraient librement voté le pacte — combien plus important — de 1915 !

Ce premier échec ne va pas arrêter le Gouvernement de Washington, qui va s'y prendre autrement. En février 1915, une commission, composée de MM. Ford et Smith, arriva dans les eaux de notre capitale, et s'y adjoignit M. Bailly-Blanchard, ministre plénipotentiaire à Port-au-Prince. Le calme venait d'être rétabli dans le pays, et M. Vilbrun-Guillaume Sam, qui venait d'être élu président d'Haïti, semblait, par son énergie, pouvoir se maintenir quelque temps aux affaires. La commission obtint d'abord une audience de M. Ulrick Duvivier, notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures, et essaya de mettre ce dernier au courant de l'objet de sa mission. Après les premiers mots, M. Duvivier demanda à M. Ford s'il était porteur de lettres de créance pour le Gouvernement haïtien, faisant ressortir qu'à défaut de ces pièces il ne pouvait l'entendre. M. Ford avoua qu'il n'était porteur d'aucune let-

(2) V. à ce sujet *Le Moniteur* du 30 janvier 1915, n° 9, et le rapport de M. Louis Borno, t. I, 1918, p. 32 à 37.

tre de créance, mais essaya, malgré tout, de faire valoir certaines considérations. M. Duvivier tint bon, et la commission dut se retirer sans avoir pu lui faire aucune communication.

En partant du ministère, M. Ford sollicita une entrevue avec notre chef d'Etat. Elle lui fut accordée. Réception courtoise. Là les commissaires tentèrent de mettre le président au courant de l'objet de leur visite. Ce dernier, pour toute réponse, leur fit comprendre qu'il ne pouvait recevoir aucune communication d'agents dépourvus de mandat.

Quelques jours après, la commission s'embarqua brusquement à bord d'un navire de guerre qui stationnait dans la rade de Port-au-Prince. Ainsi se termina le deuxième échec du Cabinet de Washington ⁽³⁾.

Mais les Nord-Américains, par nature, sont d'une obstination à toute épreuve. Ils vont persévérer. En effet, le 22 mai 1913, M. Paul Fuller Jr., agent spécial des Etats-Unis avec pouvoir d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire, remet à M. Duvivier un pli contenant un projet de convention. Mais quelque chose nous frappe dans la lettre de M. Fuller : « A la signature d'une convention dans la forme en question, dit la lettre, il me sera d'un grand honneur et plaisir de présenter à Son Excellence le Président de la République d'Haïti la lettre spéciale de reconnaissance dont je suis porteur. » Ainsi M. Fuller fait de la signature d'une convention haïtiano-américaine la con-

(3) *Rapport de M. Louis Borno, 1918, p. 36.*

dition de la reconnaissance du nouveau Gouvernement par le Cabinet de Washington.

D'autre part, le projet de convention présenté par M. Fuller diffère des précédents en ce que le Gouvernement des Etats-Unis s'engage à protéger Haïti contre les puissances étrangères et à l'aider à maintenir l'ordre à l'intérieur. Un seul article de ce projet était consacré à la liquidation des réclamations pécuniaires des ressortissants américains contre l'Etat haïtien, et un autre faisait défense à notre Gouvernement de céder le Môle-Saint-Nicolas à aucune nation étrangère. Le Cabinet de Port-au-Prince présenta un contre-projet. Et cette fois — c'est à n'y rien comprendre — ce fut le chef de notre diplomatie qui proposa, par l'article 2 de son contre-projet, une clause financière où il demanda au Gouvernement des Etats-Unis de faciliter l'entrée de capitaux dans notre pays et admit l'intervention des prêteurs dans le choix du personnel de nos douanes.

Les négociations étaient en cours quand le Gouvernement du président V.-Guillaume Sam fut renversé. Le sang coula. Le prétexte était trouvé. Port-au-Prince et successivement les principales villes de la République furent militairement occupées par les forces de l'infanterie de marine des Etats-Unis.

Un nouveau projet de convention — cette fois très étendu — en 15 articles fut présenté au Gouvernement du président Dartiguenave. Tandis que les négociations se poursuivaient et étaient sur le point d'aboutir, les troupes américaines prirent possession de nos doua-

nes. Dans sa proclamation du 2 septembre 1915, le président Dartiguenave protesta contre cette mesure. Notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures fit aussi des représentations à la légation américaine. Tout fut vain ⁽⁴⁾.

Après de brèves négociations, les parties purent se mettre d'accord sur le texte d'une convention qu'elles signèrent le 16 septembre 1915. La discussion au Parlement haïtien ne fut pas bien âpre. Certains membres de nos Chambres avaient voulu apporter quelques modifications à ladite Convention. Mais ce n'était pas possible. Il s'agissait d'un traité; il fallait donc l'adopter ou le rejeter. Les autorités haïtiennes, gênées par la présence de militaires étrangers dans notre Administration, réclamèrent instamment son adoption, « afin, dirent-ils, de normaliser nos rapports avec les Etats-Unis » ⁽⁵⁾.

Notre Parlement, à une écrasante majorité, approuva, le 11 novembre 1915, l'œuvre diplomatique du Gouvernement.

CONCLUSION. — On a dit que la Convention américano-haïtienne de 1915 a été enfoncée dans la gorge du peuple haïtien par les baïonnettes de l'infanterie de marine des Etats-Unis. Nous n'avons pas à apprécier la valeur de cette assertion qui s'applique à la dite Convention considérée dans son ensemble. S'agissant

(4) *Le Moniteur*, 4 sept. 1915, n° 60.

(5) *Le Moniteur*, 28 oct. 1916, p. 622.

ici de rechercher l'origine du contrôle de nos finances par le Gouvernement américain, nous sommes amené à conclure, en raison des faits que nous avons exposés plus haut, que ce contrôle a sa source dans la mauvaise administration de nos finances avant 1913 et que son établissement a été facilité dans une large mesure par les idées qui ont prévalu dans les deux pays. Certes le Gouvernement d'Haïti, sans la présence des troupes américaines sur notre sol, n'eût pas été peut-être à même de s'assurer de si tôt le concours de son puissant voisin. Mais le désordre stabilisé dans notre administration devait nous conduire logiquement au contrôle financier de notre pays par une nation étrangère, — dans notre cas, — par les Etats-Unis. Ce contrôle, en définitive, n'est qu'une revanche de l'arithmétique.

DEUXIÈME PARTIE

PORTÉE DU CONTROLE FINANCIER DU GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE SUR LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

Les pouvoirs de contrôle attribués au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique sur les finances haïtiennes sont très étendus. Pour rendre effective la surveillance fiscale qui lui incombe, le département d'Etat aura recours à des intermédiaires, ou agents, qui prendront une part active à la gestion de nos finances. Ceux-ci collaboreront à la préparation de notre budget et participeront à son exécution. Ils veilleront à ce que le Gouvernement haïtien, conformément à ses engagements, ne contracte des obligations financières disproportionnées à ses ressources ou sans l'autorisation préalable du président des Etats-Unis. Ils dirigeront les négociations de tout emprunt qui sera reconnu nécessaire pour restaurer nos finances et développer les forces économiques de notre patrie. Nous les verrons intervenir dans le paiement de notre dette publique. Ils veilleront à ce que le Gouvernement haïtien ne pro-

cède, sans avoir obtenu l'assentiment préalable du président des Etats-Unis, à l'abaissement de son tarif douanier. Mais une collaboration si étroite ne va-t-elle pas engendrer des conflits ? Ces conflits, qui les tranchera ? Quelle sera la nature de la collaboration américano-haïtienne ? Sera-ce une collaboration sur un pied d'égalité ? Le Gouvernement des Etats-Unis imposera-t-il ses vues à nos dirigeants ?

Pour introduire de la clarté dans le développement de notre sujet, nous diviserons cette deuxième partie de notre ouvrage en cinq chapitres, qui s'intituleront : 1° Les agents du contrôle américain et leurs auxiliaires; 2° Le contrôle américain sur le budget; 3° Le contrôle américain sur les emprunts et la dette publique; 4° Restriction aux pouvoirs législatifs de la république d'Haïti en matière douanière; 5° Les garanties et sanctions de la Convention de 1915. Puis, tout en développant notre sujet, nous nous appliquerons à faire ressortir si les rapports que les agents du Gouvernement des Etats-Unis entretiennent avec nos dirigeants sont des rapports basés sur l'égalité ou la subordination.

CHAPITRE PREMIER

DES AGENTS DU CONTROLE AMERICAIN ET DE LEURS AUXILIAIRES

Quels sont ces agents ? Ce sont le conseiller financier, le receveur général et le directeur général des Contributions. Au-dessus d'eux se trouve le haut-commissaire américain.

Des différences profondes existent dans le mode de nomination de ces fonctionnaires et dans le choix du personnel des services qu'ils dirigent. Dans cette matière, la collaboration du département d'Etat et de nos dirigeants est étroite. Elle a même engendré des contestations que nous exposerons, ce qui nous permettra de bien dégager la vraie situation du Cabinet de Washington vis-à-vis de nos gouvernants. Aussi bien pour la commodité des explications que nous allons fournir sur la formation de l'organisme de contrôle américain, nous diviserons ce chapitre en trois paragraphes. Dans le premier, nous envisagerons : le conseiller financier, le receveur général et ses auxiliaires; dans le second, nous parlerons du directeur général des Contributions et ses employés; et enfin, dans le troisième, nous dirons un mot du haut-commissaire américain.

§ I. — Le conseiller financier, le receveur général
et ses auxiliaires.

Le conseiller financier, ainsi que le receveur général et ses auxiliaires, sont soumis au même mode de nomination. Cependant, les conditions prévues par la Convention américano-haïtienne de 1913 n'ont pas été réalisées en ce qui concerne les auxiliaires du receveur général. Nous voudrions dire aussi un mot sur le traitement qui leur est alloué. C'est pourquoi nous grouperons nos observations sous trois rubriques : 1° Le mode de nomination du conseiller financier et du receveur général; 2° Le mode de nomination des auxiliaires du receveur général; 3° Le traitement du conseiller financier, du receveur général et de ses auxiliaires.

A. — LE MODE DE NOMINATION DU CONSEILLER FINANCIER
ET DU RECEVEUR GÉNÉRAL.

L'article 2 de la Convention américano-haïtienne du 16 septembre 1913 porte : « Le président d'Haïti nommera, sur la proposition du président des Etats-Unis, un receveur général et tels aides et employés qui seront nécessaires pour recouvrer, recevoir et appliquer tous les droits de douane... » Le même article 2 *in fine* prévoit que le conseiller financier sera nommé suivant la même procédure. Ce texte est clair et précis. Le président des Etats-Unis désigne et notre chef d'Etat nomme. Il y eut à ce sujet un échange de correspondance entre la légation américaine à Port-au-Prince et le département des Relations extérieures d'Haïti.

Le chef de notre diplomatie s'inquiétait sur la traduction française des termes anglais « to appoint » (nommer) et « to nominate » (proposer). Et son inquiétude était justifiée par le fait qu'en cas de malentendu au sujet d'une interprétation des clauses du traité le texte anglais devait prévaloir ⁽¹⁾. Le chargé d'affaires des Etats-Unis le rassura par sa lettre du 24 septembre 1915 ⁽²⁾, où il dit expressément que le mot anglais « nominate » doit se traduire en français par proposer comme candidat. De sorte qu'il est acquis que le rôle du président des Etats-Unis se borne à désigner le conseiller financier, le receveur général et ses aides, le droit de les nommer restant le privilège du président d'Haïti.

La brièveté de l'article 2 plus haut cité laisse irrésolues nombre de questions. Quelles sont les conditions requises pour être receveur général ? Quelle sera sa nationalité ? Les textes sont muets sur ces questions. Et le président des Etats-Unis est laissé libre d'apprécier les qualités du candidat qu'il présente à l'agrément de notre chef d'Etat.

Mais le président d'Haïti pourra-t-il refuser le candidat proposé par le président des Etats-Unis ? A ce sujet, les rapporteurs de la Commission de la Chambre des représentants, chargée d'examiner la Convention américano-haïtienne de 1915, ont soutenu qu'il ne pourra pas le faire *ad nutum*, par caprice » ⁽³⁾. Il est

(1) *Rapport Borno*, p. 69 et 243.

(2) *V. Moniteur*, 2 sept. 1916, p. 494.

(3) *Moniteur*, 2 sept. 1916, p. 491.

bien certain que le président d'Haïti — et c'est une affaire de bon sens — ne manquera jamais dans la pratique de motiver son refus. Mais nous pensons, contrairement à l'opinion de MM. les rapporteurs, que si notre chef d'Etat refusait purement et simplement, sans daigner indiquer ses raisons, d'agréer le candidat proposé, le président des Etats-Unis se trouverait entre deux alternatives : ou bien présenter une autre personne, ou bien laisser la fonction inoccupée. Car il n'a pas les moyens juridiques de forcer la main au président d'Haïti. Et ces mêmes alternatives subsistent dans tous les cas où les deux chefs d'Etat ne s'entendent pas sur le choix du titulaire des fonctions visées à l'article 2. C'est même le devoir du président d'Haïti de repousser un choix qu'il juge malheureux. Il doit prendre d'autant plus de précautions pour donner son adhésion que, la nomination une fois définitive, la question de la révocation devient très épineuse.

Puisqu'il s'agit de révocation, posons une bonne fois la question : Le Président d'Haïti peut-il révoquer les fonctionnaires prévus à l'article 2 de la Convention de 1913, c'est-à-dire le receveur général, le conseiller financier ? Les textes sont muets à cet égard. Mais il y a le principe : la révocation ne peut être prononcée que par l'autorité qui a fait la nomination. Ce principe éminemment logique est consacré par la jurisprudence française (Cons. d'Et., 21 avril 1893, *Zickel*) ⁽⁴⁾. Le Président des Etats-Unis n'a, dans l'es-

(4) Hauriou, *Droit administratif*, 1926, p. 277.

pèce qui nous occupe, que le privilège de désigner un candidat à l'agrément du chef d'Etat haïtien. Et ce dernier reste nanti du droit exclusif de nomination et de révocation.

Cette question de révocation n'est pas une simple controverse; elle a fait l'objet d'un véritable conflit.

En novembre 1920, le Cabinet de Washington jugea l'heure venue pour le Gouvernement haïtien de contracter sur les marchés américains un emprunt destiné à restaurer nos finances. A cet effet, la légation des Etats-Unis à Port-au-Prince, dans une note adressée à notre chef d'Etat, demanda que M. John Mc Illhenny, conseiller financier, fût muni des pouvoirs nécessaires pour mener l'opération à bonne fin ⁽⁵⁾.

Mais l'honorable conseiller financier avait eu la mauvaise fortune de froisser le sentiment haïtien par une série de mesures impopulaires, dont la plus retentissante était le refus de payer au président d'Haïti, aux secrétaires d'Etat et aux conseillers d'Etat, leur traitement du mois de juillet ⁽⁶⁾. Le Cabinet de Port-au-Prince s'en souvint et déclara ne pas pouvoir accorder à M. Mc Illhenny l'autorisation demandée ⁽⁷⁾. Il pria le Gouvernement des Etats-Unis de proposer à l'agrément de notre président « un autre agent plus disposé à coopérer avec les membres du Gouvernement haïtien » ⁽⁸⁾. C'était décréter la révocation de l'infortuné

(5) *Documents diplomatiques*, 1921, p. 142.

(6) *Ibid.*, p. 67.

(7) *Ibid.*, p. 153.

(8) *Doc. diplom.*, 1921, p. 238.

conseiller financier, qui, au fond, n'avait agi que suivant les instructions reçues. Néanmoins, on s'en prit à lui.

Devant l'attitude résolue du chef de notre diplomatie, le département d'Etat résista quelque temps, déclarant qu'il avait confiance dans le jugement et l'intégrité de M. Mc Illhenny. Mais il dut céder et proposer au Gouvernement haïtien la transaction suivante, qui fut acceptée : elle consistait, pour le département d'Etat, à assurer au Gouvernement haïtien que le conseiller financier se démettrait immédiatement après avoir signé le contrat d'emprunt, si notre Gouvernement consentait à donner à ce dernier l'autorisation nécessaire pour mener les opérations de l'emprunt ⁽⁹⁾.

Ce conflit fait ressortir que, si en théorie notre chef d'Etat nomme et révoque le conseiller financier et le receveur général, dans la pratique il ne peut obtenir leur déplacement que moyennant le consentement du Gouvernement de Washington.

B. — NOMINATION DES AIDES ET EMPLOYÉS DU RECEVEUR GÉNÉRAL.

Les aides et employés du receveur général doivent être, aux termes de l'article 2 de la Convention de 1915 que nous avons reproduit plus haut, proposés par le président des Etats-Unis et nommés par le président d'Haïti. Et, à leur égard, nous pourrions nous conten-

(9) *Ibid.*, 1922, p. 122.

ter de faire la même observation que nous venons de produire au sujet du receveur général et du conseiller financier. Mais la procédure indiquée n'a pas été suivie pour leur nomination. A part le receveur général adjoint et certains aides américains qui sont choisis par le président des Etats-Unis et nommés par notre chef d'Etat, nous pouvons dire que les autres auxiliaires du receveur général sont recrutés par ce dernier et que le Gouvernement haïtien ignore tout de leur nomination.

C'est là une violation flagrante et inutile de la convention qui lie les deux nations américaines. Le texte est trop clair pour que l'on insiste sur la flagrance de cette violation. Et, de plus, on cherche en vain les raisons pratiques qui ont obligé les agents des Etats-Unis à s'engager dans cette voie. Serait-ce pour être plus libres d'augmenter à leur gré le nombre de leurs auxiliaires ? Voudraient-ils ainsi soustraire leurs subordonnés à l'action du Gouvernement haïtien, qui, n'ayant pas nommé, ne pourrait pas révoquer ? Mais la Convention n'a pas limité le nombre des auxiliaires du receveur général. Ce dernier reste libre d'avoir autant d'employés qu'il juge nécessaire au fonctionnement de ses services. Son action à cet effet n'est limitée que par les 5 p. 400 des recettes douanières qui lui sont alloués et qu'il ne peut excéder (art. 6 Convention 1915). Quant à leur révocation, nous pouvons faire remarquer que les aides du receveur général, une fois nommés par le président, pourraient difficilement être atteints, car, en fait, ils ne seraient plus à la portée

des autorités haïtiennes, qui ne pourraient pas juger leur conduite.

Cette question de nomination des aides et employés du receveur général fut agitée dès le début par M. Borno, secrétaire d'Etat des Relations extérieures d'Haïti, qui revendiqua pour notre chef d'Etat les prérogatives que lui reconnaissent l'article 2 de la Convention et l'Accord du 27 juin 1916, 5^e alinéa ⁽¹⁰⁾. Le ministre américain à Port-au-Prince sembla accepter le principe que les nominations à l'office du receveur général et dans les douanes de la République ⁽¹¹⁾ seraient faites par le président d'Haïti ⁽¹²⁾. A la grande surprise de notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures, le département d'Etat fit savoir à notre ministre à Washington que « tous les Haïtiens nécessaires aux services des douanes avaient été choisis et installés » ⁽¹³⁾. Conséquence : il n'était plus nécessaire que ces derniers fussent nommés par le président d'Haïti. Le département des Relations extérieures d'Haïti protesta vainement ⁽¹⁴⁾.

Ces aides haïtiens du receveur général se trouvent donc placés dans une situation qui comporte des avantages et des inconvénients. Disons tout d'abord qu'ils sont soustraits à l'action néfaste de la politique. Ils

(10) *Rapport Borno*, p. 214 et 72.

(11) Les services douaniers sont sous la coupe du Receveur. Est-ce régulier ? voir *infra* : perception des droits de douane, p. 93.

(12) *Rapport de M. Borno*, 1918, p. 214.

(13) Lettre du 26 mars 1917, *Doc. diplom.*, p. 246.

(14) *Ibid.*

sont recrutés en raison de leurs capacités et de leur moralité. Ils ont plus de fixité que les employés des services dirigés par les autorités haïtiennes et sont entourés des garanties désirables pour bien remplir les devoirs de leur charge.

Malheureusement, ces aides ne sont pas des employés ⁽¹⁵⁾, car ils n'appartiennent pas au cadre permanent de l'Administration haïtienne. Ce sont de simples auxiliaires. S'ils ne sont point astreints au douzième d'entrée en fonction et d'augmentation et à la retenue mensuelle de 1 p. 100, par contre, leur qualité d'aide du receveur général ne leur donnera jamais droit à la pension (Loi 13 févr. 1923, art. 7, 13 et 21).

C. — TRAITEMENT DU CONSEILLER FINANCIER, DU RECEVEUR GÉNÉRAL ET DE SES AIDES.

L'article 3 de la Convention américano-haïtienne de 1915, en son premier alinéa, stipule que le traitement du conseiller financier, du receveur général et de ses auxiliaires sera déterminé « par accord préalable ». Et en exécution de cette clause, les plénipotentiaires haïtiens signaient à Washington, le 27 juin 1916 ⁽¹⁶⁾,

(15) La loi haïtienne du 23 juillet 1846 distingue entre les grands fonctionnaires et les employés. Cette distinction repose sur l'importance des emplois. L'employé occuperait le dernier échelon dans la hiérarchie administrative. Cependant, le législateur haïtien se sert assez fréquemment du terme fonctionnaire pour désigner tout individu qui occupe un emploi dans les cadres permanents d'un service régi par l'Etat (V. H. Price, *Droit administratif haïtien*, p. 39).

(16) *Rapport de M. L. Borno*, t. I, 1918, p. 72.

un accord qui accorde au conseiller financier, par an, un traitement de 6.000 dollars et des frais de 4.000 dollars (total 10.000 dollars); au receveur général, par an, un traitement de 5.000 dollars et des frais de 3.500 dollars (total 8.500 dollars); et, enfin, au receveur général adjoint, par an, un traitement de 4.800 dollars et des frais de 1.200 dollars (total 6.000 dollars).

On peut se demander pourquoi les signataires de l'accord qui nous occupe ont-ils ainsi scindé les valeurs allouées à ces fonctionnaires en traitements et frais ? La réponse est fort simple. Elle a sa base dans une question de hiérarchie. Le conseiller financier, par exemple, est un « fonctionnaire attaché au département des Finances » ⁽¹⁷⁾. Pourrait-on lui reconnaître un traitement plus élevé que celui de son chef hiérarchique, notre secrétaire d'Etat des Finances, qui ne perçoit qu'une indemnité annuelle de 6.000 dollars ? (Constitution haïtienne 1918, art. 88). On a cru ainsi sauver les apparences; ce qui peut être commenté comme une marque de déférence. Mais, en fait, il ne reste pas moins vrai que, tandis que notre secrétaire d'Etat perçoit du Trésor des émoluments annuels de 6.000 dollars, le conseiller financier en reçoit 10.000. La différence nous paraît assez sensible.

Avons-nous besoin de dire que ces traitements inscrits dans l'Accord du 27 juin 1916 ont paru excessifs aux Haïtiens ? Aussi bien, dans son message du 24 janvier 1921 adressé au président des Etats-Unis, notre

(17) Art. 2 Convention de 1915.

chef d'Etat demandait-il, « en raison de l'exiguïté des ressources d'Haïti, de confier à un seul fonctionnaire les attributions du conseiller financier et celles du receveur général aux appointements de 10.000 dollars par an » ⁽¹⁸⁾. Cette demande fut agréée par le Gouvernement américain, et depuis quelques années le même fonctionnaire remplit les attributions du conseiller financier et du receveur général.

*
* *

En ce qui concerne les autres aides du receveur général, la tâche a été moins aisée. Les commissaires haïtiens envoyés à Washington se sont contentés d'obtenir dans l'Accord du 27 juin 1916, 5^e al., que les appointements des autres assistants et employés du receveur général soient fixés sur la recommandation du président des Etats-Unis, et cela jusqu'à ce qu'un arrangement ultérieur soit intervenu entre les hautes parties contractantes ⁽¹⁹⁾.

Jusqu'ici, aucun arrangement n'est intervenu entre les deux républiques contractantes. Et comme le Gouvernement américain s'est toujours abstenu d'observer l'article 2 de la Convention, en ce qui touche la nomination des aides du receveur général, il ne pouvait logiquement rechercher l'accord de notre chef d'Etat en vue de la fixation de leurs traitements.

(18) *Doc. diplom.*, 1921, p. 229.

(19) *Rapport de M. L. Borno*, 1918, t. I, p. 72.

Le traitement de ces auxiliaires est fixé d'autorité par le receveur général qui peut allouer la valeur qu'il juge nécessaire. Toutefois son action est limitée par l'article 6 de la Convention de 1913, ainsi conçu : « Les dépenses du Bureau de la recette, y compris les allocations et appointements du receveur général, de ses auxiliaires et employés et les dépenses et salaires du conseiller financier ne devront pas dépasser 5 p. 100 des recouvrements et recettes provenant des droits de douane, à moins d'une convention entre les deux Gouvernements. » Le receveur général en fixant d'autorité les appointements de ses subordonnés ne doit pas excéder les valeurs qui lui sont allouées par ce texte. Il est vrai de dire que jusqu'ici le produit des 5 p. 100 n'a jamais été dépassé. Ainsi les dépenses faites pour les services relevant du conseiller financier-receveur général, exercice financier 1927-1928, se sont élevées à 1.884.994,88 gourdes, chiffre du reste inférieur au quantum prévu qui se montait pour cette année à plus de 2.000.000 de gourdes ⁽²⁰⁾.

§ II. — Le directeur général des Contributions et ses employés.

Suivant le même ordre que précédemment, nous envisagerons le mode de nomination du directeur général des Contributions et de son personnel, et leurs traitements.

(20) *Rapport du conseiller-financier-receveur général*, p. 400. La gourde haïtienne vaut 1/5^e du dollar américain.

A. — NOMINATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL
ET DE SES EMPLOYÉS.

L'administration générale des Contributions créée au département des Finances et placée sous la surveillance et le contrôle du receveur général n'a pas fait l'objet d'un traité ni d'un accord entre les Etats-Unis et notre pays. Elle est établie de toute pièce par une loi haïtienne ⁽²¹⁾. Et nous pouvons dire qu'en théorie le président américain ne joue aucun rôle dans la nomination des fonctionnaires et employés de ce nouveau service. Mais, dans la pratique, il en est autrement.

Depuis la création de la charge de directeur général des Contributions, elle a toujours été occupée par un Américain. Bien entendu, notre président, à qui revient le privilège de nommer aux emplois et fonctions publiques ⁽²²⁾, peut ne pas connaître cet Américain. Ce dernier lui est donc proposé par le président des Etats-Unis. Cela nous ramène, en fait, à la procédure prévue par l'article 2 de la Convention de 1915 pour la nomination du conseiller financier, du receveur général et de ses aides.

Nous pouvons donc conclure qu'en théorie le président d'Haïti jouit du privilège exclusif de nommer le directeur général des Contributions, mais que, dans la réalité, l'intervention du Gouvernement américain est nécessaire pour la désignation du candidat qui est commissionné par notre chef d'Etat.

(21) L. 6 juin 1924.

(22) Constitution 1918, art. 78.

Cette procédure est rendue praticable par le fait que la loi du 6 juin 1924 est muette sur la nationalité du titulaire de cette fonction. Aucune condition spéciale n'est requise pour sa nomination. Il est bien entendu qu'en théorie le président d'Haïti peut le révoquer, comme c'est la coutume chez nous, sans alléguer de motifs. Mais, dans la pratique, nous croyons que sa révocation donnerait lieu à autant de difficultés que celle du receveur général ou du conseiller financier, puisque la procédure suivie, en fait, pour sa nomination, est la même que celle employée pour les fonctionnaires désignés par la Convention de 1915. Notre conviction se raffermirait quand nous pensons que la même loi du 6 juin 1924 place l'Administration générale des Contributions sous la surveillance et le contrôle du receveur général (art. 1^{er}).

*
* *

On pourrait faire les mêmes observations au sujet des employés du service des Contributions. Comme le directeur général, ils sont nommés par le président d'Haïti. En réalité, ils sont choisis par le directeur général, qui obtient de notre chef d'Etat leur commission. A la différence des auxiliaires du receveur général, les employés du service des Contributions appartiennent au cadre permanent de l'Administration haïtienne. Ils sont en conséquence assujettis à toutes les obligations des employés publics (retenue 1 p. 100, douzième, etc.), et bénéficient de tous les privilèges attachés à leurs emplois (pension, etc.).

B. — TRAITEMENT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES
CONTRIBUTIONS ET DE SES EMPLOYÉS.

Le traitement du directeur général des Contributions est prévu par l'article 1^{er}, 3^e al., de la loi du 6 juin 1924. Comme pour le receveur général et le conseiller financier, les valeurs attribuées à ce fonctionnaire se décomposent en un traitement fixé à 25.000 gourdes et en des frais évalués à 12.500 gourdes, soit un total de 37.500 gourdes, qui, convertis en dollars à 5/4, donnent le chiffre de 7.500 dollars américains par an. Les émoluments accordés au directeur général, comme on le constate, dépassent les indemnités de notre secrétaire d'Etat des Finances, à qui notre Constitution alloue 6.000 dollars par an (Const., art. 88).

Quant au personnel, la loi du 6 juin 1924 s'est abstenue de déterminer son traitement. En effet, elle dispose en son article 2 que « les appointements et salaires du personnel de l'administration générale des Contributions seront fixés par la loi, après entente entre le secrétaire d'Etat des Finances et le receveur général des Douanes ». En vertu de ce texte, le receveur général et notre secrétaire d'Etat des Finances s'entendent sur la fixation du traitement du personnel de cette nouvelle administration.

Le personnel de cette Administration, au 30 septembre 1928, comprenait 156 personnes, dont 3 Américains et 156 Haïtiens ⁽²³⁾. Et 15 p. 100 des fonds recouvrés par ce service sont affectés au paiement des appointements

(23) *Rapport du Conseiller financier receveur général, 1927-28*, p. 78.

et frais du directeur général et de son personnel, des dépenses du bureau et des frais de voyage, d'inspection et de déplacement (art. 3, loi 6 juin 1924). Pour l'exercice financier 1927-1928, les dépenses de l'Administration générale des Contributions se sont élevées à 462.010.33 gourdes. Ainsi les 15 p. 100, qui se montent à 636.243.01 gourdes, n'ont pas été entièrement utilisés ⁽²⁴⁾.

§ III. — Le haut-commissaire.

Nous venons d'indiquer, dans un rapide aperçu, les agents du contrôle américain, leurs modes de nomination et leurs traitements. Mais le lecteur n'aurait point une idée précise de cet organisme de contrôle si nous laissions dans l'ombre le principal animateur : le haut-commissaire. Pendant quelques années, comme du reste vous aurez l'occasion de le constater dans les conflits qui ont éclaté entre le Gouvernement haïtien et les fonctionnaires du Traité de 1915, c'est le ministre ou le chargé d'affaires américain à Port-au-Prince qui intervenait toujours. Le haut-commissariat est une création récente.

Le haut-commissaire est nommé exclusivement par le Gouvernement américain. Il siège ainsi que son personnel à la légation des Etats-Unis à Port-au-Prince. A la différence des hauts-commissaires de certains protectorats ⁽²⁵⁾, il est un fonctionnaire essentiellement américain et n'émerge point au budget de l'Etat haïtien.

(24) *Ibid.*, p. 140.

(25) Colomb (Jean), *Le régime financier du Maroc*, p. 269.

CHAPITRE II

LE CONTROLE AMERICAIN SUR LE BUDGET

Une étude complète du budget comprend sa préparation, son vote et son exécution. Mais son vote, étant l'œuvre exclusive du Corps législatif haïtien, ne peut être incorporé dans cet ouvrage. Car notre but est de rechercher et de mettre en évidence seulement toutes les branches de l'activité financière du pays où l'action américaine s'affirme afin de pouvoir mesurer cette action.

Mais si le vote du budget échappe au contrôle américain, nous constatons au contraire que sa préparation et son exécution unissent les agents du Cabinet de Washington et nos gouvernants dans une collaboration très étroite. Quelle sera, dans ces cas, l'étendue des pouvoirs des fonctionnaires américains ? Quelle sera la nature de cette collaboration américano-haïtienne ? Sera-ce une collaboration sur un pied d'égalité ? Notre Gouvernement ne va-t-il pas être contraint d'agir sous l'empire d'une force commandante ? Malheureusement, les faits établiront que l'égalité a été fort souvent jugulée dans les rapports des représentants des Etats-Unis et des autorités haïtiennes et que notre Gouvernement a dû, en maintes circonstances, se sou-

mettre, non sans opposer une vive résistance, aux vues des agents américains. Mais n'anticipons pas.

Avant d'entrer dans le vif de notre sujet, où nous nous appliquerons à dégager les bornes du contrôle des Etats-Unis sur notre budget, nous diviserons ce chapitre en deux sections. Dans la première section, nous indiquerons le rôle des agents américains dans la préparation du budget et, dans la deuxième section, nous les montrerons participant à son exécution. Puis, au fur et à mesure de nos développements, nous exposerons les différents conflits qui se sont produits, en ayant soin de les situer dans le domaine où ils ont pris naissance.

SECTION PREMIERE

Préparation du budget.

Chez nous, chaque secrétaire d'Etat prépare le budget de son département. Et, comme en France, le secrétaire d'Etat des Finances « centralise ces budgets et y ajoute celui des recettes pour compléter le budget général » ⁽¹⁾. Pour accomplir ce travail, il est donc en rapport constant avec ses collègues des autres départements ministériels. Mais la Convention de 1913 a placé à côté de lui le conseiller financier, qui l'aide dans l'accomplissement de cette tâche. Il devient donc intéressant d'indiquer : 1° La situation du conseiller financier vis-à-vis de notre secrétaire d'Etat des Finances; 2° La situation du conseiller financier vis-à-vis des autres secrétaires d'Etat. Puis nous exposerons en troisième lieu

(1) Arrêté présidentiel, 10 déc. 1924.

le conflit qui éclata au sujet du budget 1918-1919, ce qui nous permettra de dégager, en l'espèce, les vrais rapports des agents américains avec nos gouvernants. Et puisqu'il est ici question de préparation de budget où il s'agit de mettre en ligne de compte les ressources du pays, nous consacrerons un quatrième paragraphe au rôle du conseiller financier dans l'augmentation des ressources d'Haïti.

**§ I. — Situation du conseiller financier
vis-à-vis du secrétaire d'Etat des Finances.**

Parmi ses multiples attributions le conseiller financier compte la mission importante « d'aider à l'augmentation des revenus d'Haïti et à leur ajustement aux dépenses » (Convention 1915, art. 2, 2^e al.). Sa tâche est donc précise. Il doit aider notre secrétaire d'Etat des Finances à équilibrer le budget.

Nous devons reconnaître qu'il est bien placé pour remplir son rôle de collaborateur. Car il a à ses côtés le receveur général qui perçoit toutes les recettes de l'Etat et qui tient entre ses doigts le pouls de notre pays. Il peut donc tirer de ce fonctionnaire tous les renseignements nécessaires pour lui permettre de présenter à notre secrétaire d'Etat des Finances une base solide pour l'évaluation des recettes. Depuis qu'on a placé sur une même tête les fonctions de receveur général et de conseiller financier, ce dernier n'a plus qu'à s'adresser à lui-même pour avoir les informations voulues.

L'estimation des recettes, qui permettra la répartition des fonds entre les différents départements ministériels, est, en fait, du ressort du conseiller financier. Il est bien certain que notre secrétaire d'Etat des Finances n'est pas obligé d'accepter l'évaluation présentée par ce fonctionnaire, qui n'a pas qualité, en droit, pour imposer ses chiffres. Mais nous verrons plus loin, dans le conflit au sujet de la préparation du budget 1918-1919, que le conseiller financier remit au Gouvernement haïtien une évaluation en bloc que celui-ci dut accepter ⁽²⁾.

L'évaluation des recettes étant établie par le conseiller financier, nous allons le voir maintenant se dresser en face de nos secrétaires d'Etat, y compris celui des Finances, quand il s'agira « d'ajuster les recettes aux dépenses », c'est-à-dire d'allouer à chaque secrétaire d'Etat les valeurs nécessaires au fonctionnement de son service.

§ II. — Situation du conseiller financier vis-à-vis de nos secrétaires d'Etat.

Les demandes de crédit sont adressées au secrétaire d'Etat des finances. Mais en réalité nos secrétaires d'Etat sont forcés, en ce cas, de se mettre d'accord avec le conseiller financier. Et la question se pose : le conseiller financier a-t-il le droit de résister à une demande de crédit présentée par les chefs de nos départements ministériels ? Nous répondons : « Aucun texte n'accorde pareil pouvoir à ce fonctionnaire. »

(2) *Doc. diplom.*, 1921, p. 33.

Mais, dans la pratique, il peut refuser de faire droit à une demande de crédit de nos secrétaires d'Etat. Et il a suffisamment de pouvoir pour rendre son refus effectif. C'est que le simple conseiller financier de la Convention de 1913 a vu ses pouvoirs s'augmenter dans la suite. L'accord du 3 décembre 1918 l'a armé du visa (*infra*, p. 124), et fait de lui un contrôleur tout-puissant des dépenses publiques. Nos secrétaires d'Etat peuvent donc se rebeller contre son refus et faire voter par le Corps législatif les crédits sollicités. Peine perdue. Leurs efforts viendront se briser contre le veto du conseiller financier, qui pourra s'opposer avec succès aux prétentions de nos dirigeants.

Comme vous le voyez, la mission dévolue au conseiller financier d'aider à équilibrer notre budget, jointe à ses fonctions de receveur général et de contrôleur des dépenses publiques, lui assure une prépondérance réelle et une autorité effective vis-à-vis de nos secrétaires d'Etat.

Dans ces conditions, notre budget ne se prépare pas toujours dans le calme. C'est du reste ce que vient démontrer le conflit suivant.

§ III. — Conflit au sujet de la préparation du budget de 1918-1919 ⁽³⁾.

D'après notre Constitution, le budget doit être soumis au Corps législatif, par le secrétaire d'Etat des Fi-

(3) *Doc. diplom.*, 1921, p. 31 à 60.

nances, au plus tard dans les huit jours de l'ouverture de la session législative (art. 116). Or, cette session venait de s'ouvrir le 1^{er} juillet 1918 ⁽⁴⁾ et le Conseil d'Etat, qui, chez nous, exerce temporairement le pouvoir législatif (Constitution de 1918, art. C) attendait que le Gouvernement lui transmitt le budget pour l'année financière 1918-1919.

A sa grande surprise, le délai de huitaine s'écoula sans que l'Exécutif lui fit la moindre communication à ce sujet. Un mois, deux mois s'écoulèrent dans l'attente. Les trois mois de session venaient à l'expiration et l'on se demandait s'il fallait prolonger la session.

M. A. T. Ruan, conseiller financier, dont les recommandations sont nécessaires dans la préparation du budget, séjournait à Washington et ne s'inquiétait pas de rejoindre son poste. Les autorités haïtiennes, pour qui d'ailleurs l'absence prolongée de M. Ruan est restée une énigme, usaient de tous les moyens pour presser le retour de ce fonctionnaire, se plaignant tantôt à M. Bailly-Blanchard, ministre américain à Port-au-Prince, tantôt à M. J.-J. Maumus, receveur général. Enfin M. Ruan consentit à revenir en Haïti sur la demande instante de notre ministre à Washington ⁽⁵⁾. Si obtenir le retour du conseiller financier fut un succès aux yeux du Gouvernement haïtien, nous allons voir que ce dernier n'eut pas l'occasion de s'en réjouir.

En effet, M. Ruan, ayant regagné Port-au-Prince le 11 septembre 1918, reçut en communication, peu de

(4) *Doc. diplom.*, 1921, p. 42.

(5) *Ibid.*, p. 43.

jours après, le budget et les projets de loi de finances préparés par nos dirigeants. Il plaça soigneusement cette paperasse tout au fond de son tiroir. Et, par sa lettre du 12 octobre, — alors que le nouvel exercice avait commencé depuis le 1^{er}, — il remit au secrétaire d'Etat des Finances « *pour être votés tels quels et sans modification d'aucune sorte* » : 1° Une note comportant une évaluation en bloc des recettes des douanes et des recettes diverses et une indication des sommes que le conseiller financier, sans aucun examen préalable avec le secrétaire d'Etat des Finances, assignait, de sa souveraine autorité, à chaque département ministériel, pour les dépenses du nouvel exercice; 2° Deux projets de loi des finances fixant les recettes et les dépenses de l'Etat, et par lesquels M. le conseiller financier se donnait des attributions excédant de beaucoup celles que lui reconnaît la Convention du 16 septembre 1913 ⁽⁶⁾.

Remarquons que M. Ruan fixe et impose les valeurs qu'il attribue en bloc à chaque ministre; il rédige et impose le texte de la loi des finances. Le Gouvernement haïtien, comme bien vous le pensez, ne pouvait pas accepter sans mot dire cet ultimatum d'un nouveau genre. Le conseiller financier se dispensait de « coopérer » avec nos dirigeants à équilibrer le budget; il l'équilibrait tout seul.

A agir ainsi, il y avait quelques inconvénients, no-

(6) *Doc. diplom.*, 1921, p. 43.

tamment celui de se tromper. Un pointage minutieux à l'office du receveur général décela l'inexactitude des chiffres que M. Ruan prétendait basés sur les dépenses du dernier exercice. A côté des erreurs, il y avait des omissions. Mais où trouver le conseiller pour présenter des objections ? Notre secrétaire d'Etat des Finances l'invita à une conférence : M. Ruan s'y déroba. Décidément, les rôles sont renversés.

Les chefs de nos départements ministériels durent se mettre à la tâche pour ramener le budget dans le cadre des chiffres fixés par le conseiller financier. Le travail était pénible et réclamait du temps.

M. Ruan se montra impatient et, dans sa lettre du 30 octobre 1918 adressée au secrétaire d'Etat des Finances, il demanda que notre Gouvernement fit voter le budget avant la clôture de la session législative, qui devait avoir lieu le lendemain. Il y avait impossibilité matérielle de donner satisfaction à cette requête, car le budget est divisé en chapitres et doit être voté par article (Constitution, art. 114); le Gouvernement haïtien dut se réserver le soin, quand le travail serait achevé, de convoquer à nouveau le Conseil d'Etat pour la sanction législative. A la vérité, il mettait de la mauvaise volonté à avancer sous la poussée du conseiller financier.

Les choses en étaient à ce point, quand le colonel John H. Russell, commandant des forces américaines en Haïti, crut utile d'intervenir dans le débat pour appuyer les prétentions de M. Ruan. Au début de novembre 1918, ce militaire passa l'ordre à la Banque Natio-

nale de la République d'Haïti « en vertu des pouvoirs dont il était investi sous l'autorité de la loi martiale » de ne pas se dessaisir des valeurs qu'elle détenait pour l'Etat haïtien sans un ordre écrit émané de lui. Puis, ayant immobilisé les fonds de notre Gouvernement, il écrivit à notre chef d'Etat pour l'informer des instructions qu'il venait de donner à la Banque Nationale; il l'invita en outre à accéder aux vues du conseiller financier et à accorder à ce dernier le pouvoir de contrôler les dépenses publiques ⁽⁷⁾.

Sous une telle pression, notre Gouvernement protesta, puis céda. Le succès se rangea du côté de la force.

Ce conflit met en relief les procédés employés à l'égard de nos dirigeants par le conseiller financier pour obtenir le vote du budget et aussi le visa de tout mandat émis par notre secrétaire d'Etat des Finances. Nous verrons plus loin (p. 124), les détails sur l'origine de ce visa. Ici, nous retenons seulement les faits qui indiquent la conception de M. A. T. Ruan de la collaboration haïtiano-américaine en ce qui touche la préparation et le vote de notre budget.

Nous n'avons pas l'intention d'ériger en règle invariable la ligne de conduite suivie par M. Ruan dans ce conflit. Mais les faits décèlent l'état d'esprit d'un conseiller financier hautain et distant, qui, non content d'avoir refusé l'aumône d'un entretien à notre secrétaire d'Etat des Finances, fait appel à la force pour imposer aux titulaires de nos départements ministériels

(7) *Doc. diplom.*, 1921, p. 43.

des allocations budgétaires à son gré. Pourquoi ? Afin d'éviter sans doute d'accomplir sa tâche principale, qui est d'accepter la discussion sur toutes les mesures qu'il propose à nos gouvernants.

Heureusement que cet état d'esprit vraiment déplorable s'est amélioré dans la suite.

§ IV. — Rôle du conseiller financier concernant l'augmentation des ressources d'Haïti.

Le Gouvernement haïtien reste libre d'augmenter à sa convenance ses ressources soit en relevant les impôts existants, soit en en créant de nouveaux. Aucun texte positif ne porte atteinte à cette prérogative.

Nous pourrions donc passer à pieds joints sur ce chapitre si nous n'avions à présenter quelques observations sur le rôle que la Convention américano-haïtienne de 1913 attribue au conseiller financier en la matière.

L'article 2 de la Convention, en son deuxième alinéa, place au nombre des tâches de ce fonctionnaire celle d'aider à l'augmentation des ressources d'Haïti. Et, plus loin, l'article 9 *in fine* fait l'obligation à notre Gouvernement (*will cooperate*) « de coopérer avec le conseiller financier dans ses recommandations relatives aux sources nouvelles de revenus qui font besoin ». Ainsi la sphère d'action du conseiller financier, en la matière, est bien plus vaste que celle du président des Etats-Unis dans la diminution de nos ressources. Car le veto de celui-ci ne peut s'exercer que sur nos ressources douanières et seulement en ce qui concerne

leur diminution, tandis que les recommandations de ce lui-là portent sur l'augmentation de toutes les sources de revenus de notre pays. Toutefois les décisions de ces deux fonctionnaires n'ont pas le même poids, car le veto du président des Etats-Unis est absolu. Mais quelle est la vraie valeur des recommandations du conseiller financier ? Ces recommandations, notre Gouvernement est-il obligé de les accueillir ou peut-il les rejeter ? Et, pour employer un mot qui a fait fortune dans le langage diplomatique américano-haïtien, sur quelle base se réalise cette « coopération » du Gouvernement haïtien et du conseiller financier ?

La question de la valeur des recommandations faites par le conseiller financier varie suivant qu'on la considère au point de vue théorique ou au point de vue pratique.

*
* *

En théorie, le conseiller financier n'est qu'un fonctionnaire attaché à notre département des Finances (Convention 1915, art. 2, 2^e al.). Logiquement, ses vues ne sauraient prévaloir sur celles de son chef hiérarchique, qui est notre secrétaire d'Etat des Finances. « Le conseiller financier fait un travail spécial, technique, c'est un expert en quelque sorte. Il éclaire les deux Gouvernements. » ⁽⁸⁾. Cette opinion est conforme à l'es-

(8) *Le Moniteur*, 21 oct. 1916, p. 611, Rapport de la Commission de la Chambre des députés.

prit et à la lettre de l'acte diplomatique du 16 septembre 1915. S'agissant de prendre des mesures aussi importantes que celle d'augmenter les charges fiscales de la nation, le conseiller financier sera entendu. Ses avis seront écoutés, pesés, mais ne lieront pas le Gouvernement haïtien, qui reste libre de les approuver ou de les rejeter, suivant qu'il les jugera favorables ou contraires à ses intérêts. Car c'est aux dirigeants indigènes qu'il revient en dernière analyse de rechercher le bien-être de leurs subordonnés et ils ne doivent se servir des lumières d'un fonctionnaire étranger que pour atteindre cette fin. Le dernier mot, dans une décision qui aurait pour but l'augmentation de nos charges fiscales, doit rester à notre Gouvernement.

Notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures a même tenté de définir les rapports de nos dirigeants avec le Conseiller financier : « En français, dit-il dans sa note du 28 août 1920, coopérer signifie travailler ensemble pour la réalisation d'une œuvre commune, de telle manière que cette œuvre soit le résultat des idées et de l'expérience de tous ceux qui y ont participé. » ⁽⁹⁾. Ainsi cette définition impliquait la participation du Gouvernement haïtien à toutes les mesures intéressant le bien-être de notre pays. « Coopérer » ne pouvait pas avoir un sens différent en anglais. Aussi, M. Welles, chef de la division des Affaires latino-américaines, fut-il forcé d'avouer à notre chargé d'affaires *ad interim* « que le département d'Etat était absolu-

(9) *Doc. diplom.*, 1921, p. 84.

ment d'accord avec le Gouvernement haïtien sur le sens du mot coopération » ⁽¹⁰⁾.

Le Cabinet de Washington ne pouvait pas admettre une thèse contraire, car accorder plus de pouvoirs au conseiller financier serait violer l'esprit et la lettre de l'instrument diplomatique de 1913. Ce serait faire de ce fonctionnaire, non plus un attaché du département des Finances, mais un personnage plus puissant que nos ministres et appelé à leur imposer une ligne de conduite.

Pour résumer le rôle du conseiller financier, nous dirons qu'il participe avec notre Gouvernement à l'élaboration de toutes les mesures concernant l'augmentation des ressources de notre pays, mais que ses « recommandations » ne lient point nos dirigeants. En un mot, il n'est que l'inspirateur de notre législation financière.

*
* *

Mais, dans la pratique, le conseiller financier n'est pas toujours resté, semble-t-il, dans les limites de ses attributions. De là des plaintes amères chez nos dirigeants. Ecoutez le chef de notre diplomatie : « Le Gouvernement a conscience d'avoir, en toutes circonstances, montré sa bonne volonté et son désir — qui est allé quelquefois jusqu'au sacrifice — de collaborer avec les fonctionnaires américains. Il a beaucoup travaillé,

(10) *Doc. diplom.*, 1921, p. 98.

car tous les projets importants qui ont pu être réalisés, souvent avec les plus grandes difficultés, sont de sa propre initiative. Et c'est là l'un de ses sujets de plainte : tandis que ses projets tendant à la réorganisation économique et morale du pays sont si fréquemment rejetés sans étude, on ne lui propose jamais rien à la place qui puisse remplir les buts de la Convention en rendant effective l'aide efficace solennellement promise à Haïti par le Gouvernement des Etats-Unis. Le seul projet, depuis 1915, qui soit l'œuvre du conseiller financier est celui sur les taxes internes qu'il a voulu, avec l'appui de la légation américaine, imposer sans examen au Gouvernement, projet touffu, compliqué, inapplicable dans plusieurs de ses parties et auquel le département des Finances a opposé un contre-projet, dont il n'a aucune nouvelle depuis un an. L'inaction sur ce point est caractéristique. » ⁽¹¹⁾.

Maintenant, le Gouvernement va présenter son projet de loi au conseiller pour avoir son avis : « Quand, dans un projet du Gouvernement (haïtien), le ministre américain et le conseiller financier introduisent des modifications, ils exigent que ces modifications soient admises sans discussion. Lorsqu'elles sont acceptables, et même si elles ne répondent pas entièrement aux désirs de la nation, le Gouvernement, toujours conciliant, les accepte pour ne pas compromettre une réforme qu'il estime nécessaire. Mais lorsqu'elles sont de nature à détruire l'économie du projet, ou qu'elles sont mani-

(11) *Doc. diplom.*, 1924, p. 84.

festement contraires aux intérêts du peuple, ou qu'elles froissent la dignité du Gouvernement, ou qu'elles donnent, comme c'est souvent le cas, aux fonctionnaires du Traité des attributions abusives, non conformes à la Convention, le Gouvernement les repousse, et alors il est accusé de ne pas vouloir coopérer.

» Si cet état de soumission continuelle qu'on veut toujours imposer au Gouvernement d'Haiti est bien ce que la légation américaine appelle « coopération », c'est que le mot a un sens qui échappe aux Haïtiens. » ⁽¹²⁾.

Le président Dartiguenave juge sévèrement les fonctionnaires américains dans son message adressé le 24 janvier 1921 à M. Warren G. Harding, président des Etats-Unis d'Amérique : « Ils ont constamment fait fi, dit-il, de toute coopération avec les fonctionnaires haïtiens, entendant, en toute occasion, imposer leur façon de voir, quelque évidemment erronée qu'elle fût. Il y a là un manque de tact, une absence de ménagements, qui constituent les principales causes des fréquents conflits constatés depuis cinq ans et expliquent les résultats négatifs ou nuisibles de l'intervention américaine. » ⁽¹³⁾.

Depuis 1922, les conflits, apparemment, ont cessé. M. Louis Borno, qui dirige actuellement les destinées de notre pays, semble avoir trouvé le secret de cette coopération franche et loyale que son prédécesseur ne put réaliser.

(12) *Ibid.*

(13) *Doc. diplom.*, 1921, p. 228.

SECTION II

Exécution du budget.

Dans cette section nous allons rechercher comment est assurée la collaboration des fonctionnaires américains et haïtiens. Pour cela, nous diviserons cette section en trois paragraphes dans lesquels nous nous efforcerons de préciser la part des fonctionnaires américains et des fonctionnaires haïtiens : 1° dans le recouvrement des recettes; 2° dans le paiement des dépenses. Et comme la manutention des fonds de l'Etat entraîne des responsabilités, nous soulignerons, dans un troisième paragraphe, la responsabilité des fonctionnaires américains comptables de nos deniers publics.

§ I. — Recouvrement des recettes.

Le receveur général est chargé de recouvrer les recettes douanières (Convention 1913, art. 2). Et tous les autres impôts de l'Etat haïtien sont perçus par le directeur général des Contributions (L. 6 juin 1924, art. 1^{er}). Mais le Gouvernement haïtien a été admis, dans une certaine mesure, à contrôler les opérations de ces deux fonctionnaires. Aussi, pour nous permettre de bien limiter les attributions de ces derniers dans la perception de nos revenus, nous envisagerons successivement: 1° le rôle du receveur général dans le recouvrement des recettes douanières; 2° le rôle du directeur général

des Contributions dans la perception des impôts autres que les droits de douane; 3° le contrôle exercé par le Gouvernement haïtien sur la perception de toutes ces recettes. Ainsi ressortira mieux le mode de collaboration des agents américains et haïtiens.

A. — RÔLE DU RECEVEUR GÉNÉRAL DANS LA PERCEPTION
DES RECETTES DOUANIÈRES.

Nous ne devrions envisager ici que la simple perception des recettes douanières, pour la bonne raison que le receveur général n'est chargé que du recouvrement de ces impôts. Mais des contestations se sont élevées au sujet de savoir si le privilège de la constatation des droits de douane devait être accordé au receveur général. C'est pourquoi, élargissant notre cadre, nous envisagerons :

- 1° la liquidation des droits de douane;
- 2° leur perception.

a) LIQUIDATION DES DROITS DE DOUANE.

Quand notre pays jouissait de sa pleine autonomie financière, la constatation des droits de douane se faisait par les fonctionnaires haïtiens indiqués par nos lois ⁽¹⁴⁾. Ces privilèges — combien appréciables ! — devaient prendre fin. Que voyons-nous ? Bien avant le vote de la Convention du 16 septembre 1915 par nos Chambres, les forces militaires des Etats-Unis prirent

(14) *Législation douanière*, édit. 1917.

possession de nos douanes et s'y maintinrent malgré les protestations du Gouvernement haïtien ⁽¹⁵⁾.

Après la ratification de l'acte diplomatique de 1915, les militaires américains se retirèrent pour faire place au receveur général. C'est ce dernier qui, actuellement, assume la direction de nos douanes. C'est donc ce fonctionnaire qui liquide les droits, ou mieux c'est le personnel placé sous son autorité qui se livre à ces opérations.

Naturellement cette mainmise du receveur général n'a pas été sans provoquer des controverses et des conflits. Il n'est donc pas sans intérêt d'indiquer à ce sujet : 1° la thèse américaine; 2° la thèse haïtienne; 3° la critique de ces deux thèses; 4° le conflit au sujet de la Commission d'expertise douanière.

1° THÈSE AMÉRICAINE. — Le receveur général, avons-nous dit, liquide les droits de douane. De quel texte tient-il ce pouvoir ? Le Cabinet de Washington va le faire jaillir de l'article 2 de la Convention de 1915, qui prévoit entre autres attributions du receveur général celle de « recouvrer les droits de douane tant à l'importation qu'à l'exportation ». C'est avec le terme « recouvrer » qu'il va mener la bataille; c'est avec ce terme magique qu'il va justifier la mainmise du receveur général sur nos douanes et partant son pouvoir de procéder à la liquidation des droits.

L'opinion du département d'Etat a été exprimée par

(15) *Le Moniteur*, 4 sept. 1915.

un de ses fonctionnaires, M. Polk, dans un entretien qu'il eut avec Solon Ménos, alors ministre d'Haïti à Washington. Suivant la thèse américaine, le mot « collect » (recouvrer) implique un contrôle quant à la perception des droits de douane et partant quant à la vérification et à la taxation des marchandises ⁽¹⁶⁾.

Cette façon de voir du département d'Etat fut renforcée et considérablement amplifiée par M. Bailly-Blanchard, ministre plénipotentiaire des Etats-Unis à Port-au-Prince. Voici en quels termes ce diplomate américain s'exprima dans la lettre qu'il adressa, le 6 novembre 1918, à notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures : « ... par les stipulations du Traité du 16 septembre 1915, écrivit-il, le Gouvernement de Votre Excellence a remis aux Etats-Unis son service des Douanes en entier. Son Excellence le Président de la République d'Haïti nommant, sur la recommandation du Président des Etats-Unis, un receveur général des douanes à qui est transmis l'entier et complet contrôle des douanes. Il résulte de ceci que toutes les décisions, tous les règlements touchant les questions relatives aux droits appropriés à appliquer d'après le tarif, sont de la seule compétence du receveur général des douanes, et, dans ces cas, les pouvoirs du receveur général des douanes ne sont pas subordonnés « au ministre du Commerce (d'Haïti) ou à aucun individu ou commission d'individus nommés par le dit ministre » ⁽¹⁷⁾.

(16) *Rapport de M. Louis Borno*, 1918, t. I, p. 245.

(17) *Doc. diplom.*, 1921, p. 200.

On ne pouvait pas être plus clair ni plus tranchant. Le ministre américain accordait ainsi des pouvoirs absolus au receveur général dans l'administration de nos Douanes. La « commission d'individus » dont il est question ci-dessus n'est autre chose que la commission d'expertise douanière créée au département des Finances et dont M. Bailly-Blanchard contestait la validité. C'est d'ailleurs ce qui fait l'objet du conflit que nous relatons plus loin p. 100.

2^e THÈSE HAÏTIENNE. — A la thèse des Etats-Unis, le Cabinet de Port-au-Prince opposa des vues empreintes d'un réel esprit de conciliation.

Elles ont été formulées par M. Borno, dont le désir manifeste était d'empêcher que le Gouvernement haïtien fût entièrement écarté de la gestion de ses propres intérêts. « En ce qui regarde les mots : « collect, receive and apply » (recouvrer, recevoir et appliquer) de l'article 2, 1^{er} al., etc., dit-il, le Gouvernement entend que ce qui est établi par ces mots, c'est un service de recettes (collect, receive) et de paiement (apply). (V. art. 3). Le receveur général et les aides et employés qui seront nommés par le président d'Haïti sur la proposition du président des Etats-Unis forment un service de perception de tous les droits de douane, un bureau distinct du service douanier proprement dit, qui consiste dans l'emmagasinement, la vérification et la taxation des marchandises conformément au tarif. Par conséquent, les employés haïtiens de ce service douanier relèveront de la nomination exclusive du président d'Haïti; mais celui-ci, toutefois, répondant aux

vues d'aide efficace du président des Etats-Unis, ne fera de nomination dans les douanes que d'accord avec le receveur général, qui, de son côté, aura le droit de déléguer dans ces douanes tels aides et employés de son bureau qu'il lui plaira de choisir pour contrôler les opérations douanières. » ⁽¹⁸⁾.

Ainsi, d'après la thèse haïtienne, le service douanier resterait placé sous l'autorité de nos dirigeants et les droits seraient liquidés par son personnel. De son côté, le receveur général aurait la direction du Bureau de la recette, où seraient versés les droits, avec privilège de déléguer en douane tels de ses employés pour contrôler les opérations. Cette interprétation est conforme à celle de la Chambre des députés ⁽¹⁹⁾.

3° CRITIQUE DES DEUX THÈSES. — La Convention américano-haïtienne de 1913 a été rédigée à la hâte (un mois), et cela suffit pour expliquer ses lacunes et son imprécision. Au sujet de l'article 2, qui accorde au receveur général le droit de recouvrer nos droits de douane, nous remarquons, en compulsant les archives officielles, une attitude curieuse de M. R.-B. Davis, chargé d'affaires *ad interim* des Etats-Unis à Port-au-Prince. En effet, celui-ci refusa de se prêter à aucun commentaire du dit article 2 avant la sanction de la Convention de 1913, parce que, disait-il, il ne voulait pas embarrasser la Commission haïtienne qui serait

(18) *Rapport de M. Borno*, 1918, t. I, p. 213 et s.

(19) *Le Moniteur*, 2 sept. 1916, p. 496.

envoyée plus tard à Washington pour régler les détails de l'exécution de l'acte diplomatique de 1915⁽²⁰⁾.

La circonspection de M. Davis fut commentée avec quelque ironie par le député Néré Numa. « On nous dit, s'écria le député : « Votez d'abord et venez ensuite » à Washington pour savoir à quoi vous vous êtes » engagés. »⁽²¹⁾. Ce procédé devait nous laisser des surprises, car l'opinion du département d'Etat sur la portée de l'article 2 ne nous fut révélée qu'après le vote de la Convention par nos Chambres.

Le Cabinet de Washington pense que « recouvrer » implique un contrôle quant à la perception des droits de douane et partant quant à la vérification et à la taxation des marchandises. Le département d'Etat nous permettra de ne pas partager son avis. Que signifie « recouvrer » ? Le « Grand Larousse » nous apprend que c'est recevoir le paiement d'une somme due, et il donne comme exemple : percevoir des impôts. « Littré » abonde dans le même sens. Pour lui, recouvrer, c'est la perception, la recette de deniers dus. Ainsi compris, recouvrer c'est le fait matériel d'encaisser.

De plus, les auteurs de traités sur la science des finances, — notamment M. Gaston Jèze, l'un des plus considérables financiers des temps actuels, — distinguent la liquidation et la perception des impôts comme étant deux opérations distinctes⁽²²⁾. Il est donc anti-

(20) Lettre de M. Davis à M. Borno (*Moniteur*, 28 oct. 1916).

(21) *Le Moniteur*, 4 nov. 1916, p. 634.

(22) Jèze (Gaston), *Cours de finances publiques* (1927-1928),

scientifique d'essayer de les confondre. Il est bien certain que le Gouvernement haïtien pouvait, par un texte précis, confier au receveur général la gestion de ses douanes et partant le pouvoir de constater les droits de douane. Mais s'étant abstenu de procéder de la sorte, notre Gouvernement conserve, en droit, la direction de son service douanier. Nous pensons donc que la thèse américaine, qui consiste à donner au mot recouvrer un sens qu'il n'a pas, est, du point de vue juridique, insoutenable.

Ces considérations nous obligent d'épouser la thèse haïtienne. Pas entièrement cependant. Car M. Borno reconnaît au receveur général « le droit de déléguer en douane tels aides et employés de son bureau qu'il lui plaira de choisir pour contrôler les opérations douanières ». Nous reconnaissons l'esprit de conciliation qui a dicté l'octroi de pareille prérogative au receveur général. Mais nous avons pour devoir d'avouer que cette concession ne s'appuie sur aucun texte si ce n'est sur les paroles de M. Borno elles-mêmes.

Pour terminer, nous disons que la thèse américaine, quoique dépourvue de base juridique, a produit dans la pratique tous ses effets. Le receveur général a la direction effective de toutes les douanes d'Haïti. Notre Gouvernement, au reste, accepta sous réserve le point de vue du département d'Etat en faisant ressortir que la question serait soumise à l'arbitrage conformément

1928, p. 161. Dans le même sens, n°, Allix (E.), *Traité élémentaire de sciences de finances*, 4^e éd., 1921, p. 209 et 215.

à l'article premier de la Convention d'arbitrage américano-haïtienne du 22 mars 1909 ⁽²³⁾. Jusqu'ici, aucune suite n'a été donnée à cette affaire.

4° CONFLIT SUR LE POUVOIR LÉGAL DE LA COMMISSION D'EXPERTISE DOUANIÈRE ⁽²⁴⁾. — L'interprétation américaine des pouvoirs du receveur général sur nos douanes devait donner lieu à un conflit d'importance au sujet de la Commission d'expertise douanière.

L'article 137 de la loi du 4 septembre 1903 sur nos douanes crée près de notre secrétairerie d'Etat du Commerce une commission composée de trois experts, dont la mission est de « connaître de toutes contestations sur l'espèce, la qualité, l'évaluation et la taxe des marchandises ». Ainsi, quand la douane appliquait à un article des droits qui, dans l'opinion d'un commerçant, étaient trop élevés, celui-ci pouvait s'adresser à cette Commission d'expertise dont la décision était sans appel.

Après que le Gouvernement haïtien fut dépouillé de la gestion de ses douanes, nos dirigeants crurent possible de raviver cette institution qui leur laisserait un certain contrôle sur les décisions des agents du receveur général. Et le 2 juillet 1918, M. Louis Borno, secrétaire d'Etat du Commerce, écrivit au receveur général pour l'informer qu'en vertu de l'article 137 de la loi douanière plus haut citée il avait fait choix de MM. P.-J. Mexile, Henri Mirambeau et Josué Blain

(23) *Rapport de M. Louis Borno*, 1918, t. I, p. 216.

(24) *Doc. diplom.*, 1921, p. 189 à 204.

pour former la Commission d'expertise instituée près de la secrétairerie d'Etat du Commerce.

Deux jours après, il lui faisait demander, pour être soumis à la dite Commission, des échantillons, dûment revêtus du sceau de la Douane, d'un tissu dénommé « Prescott », qui faisait l'objet d'une contestation entre le service douanier et des marchands importateurs. Le receveur général s'empessa de donner satisfaction à notre ministre du Commerce « sous la réserve, dit-il, des droits que lui reconnaissait la Convention de 1915 ». Puis, profitant de l'occasion, il exposa ses vues sur l'étendue de ses pouvoirs et la validité de la Commission d'expertise.

Les voici exprimées :

« 1° L'appel de toutes contestations entre les collecteurs de douanes et les importateurs ou exportateurs est de la compétence du receveur général qui remplace l'administrateur des Finances et le secrétaire d'Etat du Commerce;

» 2° Les droits et devoirs que reconnaît à ces derniers la loi du 4 septembre 1903 ont été, en vertu de la Convention de 1915, transférés au receveur général;

» 3° Les contestants ne se sont pas conformés à la loi relative aux contestations qui s'élèvent entre eux et le collecteur de douane, notamment à l'article 138;

» 4° Ils ont violé les règlements et lois d'attribution en adressant à son Excellence le Président d'Haïti une pétition alléguant des torts illégaux et imaginaires qui leur auraient été causés par le collecteur de douane et

en en donnant publicité dans les journaux sans avoir au préalable usé de leur droit d'appel;

» 5° La nomination de ladite Commission d'expertise par le secrétaire d'Etat du Commerce en date du 2 juillet 1918 est illégale, nulle et non avenue en ce qu'elle usurpe les pouvoirs, devoirs et droits du receveur général, dont les actes et règlements administratifs ne peuvent être vérifiés que par les tribunaux judiciaires du pays » ⁽²⁵⁾.

Telles sont les déclarations du receveur général, qui affirmait, en résumé, qu'en vertu de la Convention il était subrogé aux droits et devoirs de notre secrétaire d'Etat du Commerce dans toutes les questions douanières et que toutes les contestations y relatives relevaient de sa seule compétence.

Dès que M. Borno eut reçu cette communication inattendue, il invita à une conférence M. A.-J. Maumus, receveur général, en vue de rechercher une formule d'entente. Ils tombèrent d'accord sur l'arrangement suivant : Lorsque se présentera une des contestations visées par l'article 137, le cas sera d'abord soumis à l'appréciation du receveur général. Si ce dernier désapprouve l'opinion de la douane, la contestation disparaît. Si, au contraire, il approuve l'opinion de la douane, le commerçant en cause aura la faculté de présenter sa réclamation écrite au département du Commerce, lequel en enverra copie au receveur général pour les observations ou explications que celui-ci jugera

(25) *Doc. diplom.*, 1921, p. 192.

utile de présenter dans les trois jours au département du Commerce à l'appui de son opinion. La réclamation, ainsi que les observations du receveur général, seront déferées à la Commission d'expertise avec les pièces et échantillons nécessaires ⁽²⁶⁾.

Nous allons pouvoir apprécier la solidité de cet arrangement.

A propos de la réclamation de la Maison Bigio frères concernant la taxe appliquée aux tissus dénommés « Imitation Prescott » et « Check couleur anglais », le receveur général, requis de produire ses observations, maintint la décision du collecteur de douane et déclara qu'à son avis la Commission d'expertise était virtuellement supprimée; car, poursuit-il, si cette Commission venait à appliquer aux tissus en question un droit de douane moindre que celui désigné par le collecteur, elle violerait l'article 9 de la Convention de 1915, qui fait défense au Gouvernement haïtien de diminuer ses droits de douane sans l'assentiment préalable du président des Etats-Unis ⁽²⁷⁾. Or, dans l'espèce, ce dernier n'avait pas dit son mot.

Ainsi, d'un coup de pouce, le fragile arrangement Borno-Maumus venait de sombrer. Notre Gouvernement n'eut plus qu'à se retourner vers la légation américaine pour tenter le succès dans une ultime discussion. Sera-t-il plus heureux ?

Dans sa lettre du 25 septembre 1918 adressée à M. Bailly-Blanchard, ministre américain à Port-au-

(26) *Doc. diplom.*, 1921, p. 193.

(27) *Doc. diplom.*, 1921, p. 194.

Prince, M. Louis Borno, qui était aussi secrétaire d'Etat des Relations extérieures, s'appliqua à détruire l'argument du receveur général tendant à faire accroire que la décision de la Commission d'expertise pourrait, dans certains cas, diminuer les droits de douane en violation de l'article 9 de la Convention. Il fit ressortir qu'« en réalité la Commission ne décide pas de la taxe à appliquer, mais, avant tout, de l'espèce, de la qualité ou de l'évaluation de la marchandise, la taxe n'étant dès lors qu'une conséquence, que l'application normale du tarif, et non point une modification du tarif, une violation de l'article 9 de la Convention »⁽²⁸⁾.

A ces explications, M. Bailly-Blanchard répondit en renforçant la thèse du receveur général et déclara que, non seulement ce dernier avait le droit de décider souverainement sur toutes les questions douanières, mais qu'il avait aussi la faculté de désigner toute commission qu'il lui plairait pour l'assister de ses conseils.

Essayons de suivre le ministre américain dans sa curieuse argumentation. Tout d'abord il prétend que le Gouvernement haïtien, par l'acte diplomatique du 16 septembre 1915, a remis aux Etats-Unis son service douanier, dont le contrôle absolu incombe au receveur général. En conséquence, tous règlements et décisions relatifs à l'application des droits de douane conformément au tarif doivent être pris par ce dernier, qui ne dépend en ces matières ni du secrétaire d'Etat du Commerce d'Haïti, ni des commissions que celui-ci pourrait nommer.

(28) *Doc. diplom.*, 1921, p. 198 et s.

D'autre part, poursuit le ministre, le traité de 1913 abroge toutes les lois haïtiennes qui lui sont contraires, notamment l'article 137 de la loi sur les douanes. Car si les décisions et règlements du receveur général pouvaient être révisées par une commission qui décide sans appel, cette commission serait toute-puissante quant à l'interprétation du tarif, et le receveur général n'aurait pas les pouvoirs nécessaires pour exercer ses fonctions.

Bien plus, le receveur général, suivant le ministre américain, est, d'après la Convention, substitué au secrétaire d'Etat du Commerce en ce qui concerne l'administration des douanes, et c'est son droit de nommer toute commission qu'il juge nécessaire pour l'assister dans les contestations douanières. Le receveur général est aussi responsable de sa gestion vis-à-vis des Gouvernements haïtien et américain. « Quelle serait sa situation si ses actes administratifs devaient être circonscrits dans les limites fixées par des personnes nommées et révoquées et renommées par les différents secrétaires d'Etat haïtiens du Commerce ? »

Après avoir exposé ses vues d'une façon si catégorique, M. Bailly-Blanchard ferma sa lettre par cette phrase : « Je crois, dit-il, qu'après une juste considération de ce qui est dit plus haut, les vues de Votre Excellence pourront être d'accord avec celles de cette Légation aux fins d'une mutuelle solution de la question » ⁽²⁹⁾. Ce qui laissait supposer que la question de

(29) *Doc. diplom.*, 1921, p. 201.

la validité de la Commission d'expertise était encore ouverte.

Aussi bien M. Constantin Benoit, qui remplaça M. L. Borno comme secrétaire d'Etat des Relations extérieures, tenta-t-il, par sa lettre du 20 mars 1919 adressée à la légation américaine, de reprendre la discussion à ce sujet. Il se déclara prêt à étudier avec le ministre des Etats-Unis toute proposition relative à la Commission d'expertise douanière. Mais il s'aperçut bien vite que l'opinion du ministre américain était faite à ce sujet.

Dans sa lettre remise au chef de notre diplomatie le 27 mars suivant, M. Bailly-Blanchard résuma ses vues précédemment émises sur l'étendue des pouvoirs du receveur général, consistant à établir que ce dernier était substitué à notre secrétaire d'Etat du Commerce quant au droit de nommer une commission pour trancher les contestations douanières. Puis il déclara qu'après cette mise au point il considérait la question comme réglée⁽³⁰⁾.

Les documents officiels ne disent pas que les autorités haïtiennes aient insisté outre mesure.

b) PERCEPTION DES DROITS DE DOUANE.

Le receveur général et la Banque Nationale de la République d'Haïti participent à la perception de nos droits de douane. Leurs attributions et les rapports qui les unissent sont réglés par la transaction conclue à

(30) *Doc. diplom.*, 1921, p. 203.

Washington le 10 juillet 1916 entre les représentants de la susdite Banque et les plénipotentiaires haïtiens. Nous allons donc exposer successivement : l'origine de cette transaction, puis le rôle qu'elle attribue au receveur général et à la Banque Nationale de la République d'Haïti dans la perception de nos revenus douaniers.

1° TRANSACTION DU 10 JUILLET 1916, DITE DE WASHINGTON (*Ses origines*). — Si la question de déterminer l'autorité compétente appelée à liquider nos droits de douane a fait naître des divergences de vue entre les Gouvernements signataires de la Convention du 16 septembre 1913, celle de la perception de ces droits va mettre aux prises l'Etat haïtien et les représentants de la Banque Nationale de la République d'Haïti.

En effet, l'article 2 de la Convention de 1913, que nous avons déjà fort souvent cité, dit expressément que le receveur général aura pour mission de recevoir et de recouvrer nos droits de douane. Et, craignant sans doute de n'être pas assez précis, les signataires de l'acte diplomatique de 1913 mentionnent plus loin : « Toutes les valeurs recouvrées et encaissées par le receveur général seront appliquées... » (art. 5). Donc, le receveur général recouvre et encaisse.

Bien plus, un organisme est prévu pour recevoir les droits de douane : c'est le Bureau de la recette, qui sera dirigé par le receveur général. Le Gouvernement haïtien s'engage à prendre une loi ou un décret pour ordonner que le montant des droits soit versé à cette nouvelle institution. (Convention 1913, art. 3). C'est fort bien.

Mais, d'un autre côté, la Banque Nationale ⁽³¹⁾ possédait un contrat qui lui accordait pareils pouvoirs : « La Banque sera, à titre exclusif, chargée du service de la trésorerie de l'Etat tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. A ce titre, elle recevra à l'encaissement toutes les sommes revenant à l'Etat (haïtien) et notamment les droits de douane sur l'importation et sur l'exportation... » (Contrat de la Banque, 1910, art. 14) ⁽³²⁾.

Nous voilà en présence d'un conflit d'attribution : Le receveur général et la Banque Nationale sont également chargés d'encaisser nos droits de douane. Dans quel sens ce conflit sera-t-il tranché ?

A la veille de l'adoption de la Convention de 1913 par notre Parlement, les relations étaient rompues entre le gouvernement haïtien et la Banque Nationale à l'occasion de certaines contestations, notamment celles relatives à la réforme monétaire prévue par le contrat d'emprunt de 1910 ⁽³³⁾. Mais ce n'était là qu'une rupture de fait, car le contrat qui liait les parties n'avait pas été annulé par leur mutuelle volonté, ni par aucune décision arbitrale.

Il convient aussi de signaler que le conflit d'attribution dont il s'agit n'échappa point à la sagacité des négociateurs de la Convention de 1913. Et la légation des Etats-Unis, pour apaiser les craintes de nos par-

(31) Pour notre commodité, nous désignerons, dans le cours de cette étude, la Banque Nationale de la République d'Haïti sous le nom abrégé de Banque Nationale.

(32) *Rapport de M. Borno*, 1918, t. I, p. 119.

(33) *Rapport de M. Borno*, 1918, t. I, p. 83.

lementaires, dut donner l'assurance que son Gouvernement avait examiné le cas avec l'ambassadeur de France et les représentants de la Banque Nationale ⁽³⁴⁾. Il fut donc admis qu'un accord ultérieur établirait une solution convenable ⁽³⁵⁾.

Aussi bien, dès le mois de décembre 1915, une commission haïtienne, composée de MM. S. Ménos, ministre plénipotentiaire à Washington, Auguste Magloire et Pierre Hudicourt, assistés de M. Léon Déjean, faisant fonction de secrétaire, se réunissait à Washington avec mission de trouver une formule d'accord. Des pourparlers furent immédiatement engagés entre les commissaires haïtiens et MM. Casenave et Santallier, représentants de la Banque Nationale, en présence de MM. Polk et Wright, du département d'Etat.

Les représentants de la Banque Nationale se montrèrent très souples. Ils soutinrent qu'aucun conflit n'existait entre leur contrat et l'instrument diplomatique du 16 septembre 1913 et qu'ils étaient disposés à s'accommoder du régime de l'intervention américaine, pourvu que le service de la trésorerie leur fût retourné, moyennant les commissions prévues ⁽³⁶⁾. Les commissaires haïtiens n'eurent pas de peine à prouver qu'il était impossible de concilier les termes de la Convention de 1913 avec les dispositions du contrat de la Banque relativement à la perception des recettes douanières. C'est

(34) *Le Moniteur*, 2 sept. 1916, p. 493.

(35) *Rapport de M. Borno*, 1918, t. I, p. 98.

(36) *Rapport de M. Borno*, 1918, t. I, p. 113.

atons que M. Polk intervint pour « suggérer une entente qui tendrait à conserver à la Banque (Nationale) le service de la trésorerie, mais administré pour compte et sous la responsabilité du receveur général pour tout ce qui concerne la recette des douanes et les dépenses dont le soin est confié par la Convention à ce fonctionnaire, et à prélever la commission de la Banque sur les cinq pour cent prévus par la Convention pour les dépenses des services qu'elle crée » ⁽³⁷⁾.

Mais nos commissaires, qui visiblement voulaient profiter de cette occasion pour anéantir la Banque Nationale dont les démêlés avec notre Gouvernement avaient froissé les sentiments haïtiens, déclarèrent que cet établissement ne pourrait être dépositaire des droits de douane qu'en vertu d'un accord qui le ferait figurer parmi les aides et employés du receveur général prévus par l'article 2 de la Convention de 1913 ⁽³⁸⁾.

Cette proposition de nos commissaires ne fut pas écoutée. Il y eut des échanges de notes, qui donnèrent aux plénipotentiaires haïtiens l'occasion d'articuler les griefs de notre Gouvernement contre la Banque Nationale. Finalement, les parties durent se rallier à la suggestion de M. Polk et signèrent, le 10 juillet 1916, la Transaction dite de Washington en raison du lieu où elle fut conclue.

C'est ce document en 10 articles qui règle les rapports du receveur général et de la Banque Nationale

(37) *Rapport de M. Borno*, t. I, 1918, p. 113.

(38) *Ibidem*, p. 147.

en ce qui concerne la perception de nos droits de douane.

2° RÔLE DU RECEVEUR GÉNÉRAL. — L'article 3 de la susdite Transaction porte : « Pendant tout le temps que la Convention américano-haïtienne du 16 septembre 1913 sera en vigueur, la Banque sera dépositaire du montant des droits de douane que le receveur général doit recouvrer, recevoir et appliquer, et effectuera tous les paiements jusqu'à concurrence des sommes encaissées. Après expiration de cette convention, le service de trésorerie continuera à être effectué par la Banque conformément à son contrat de concession et au contrat de l'emprunt de 1910.

» Le service de la trésorerie reviendra immédiatement à la Banque pour les recettes autres que le produit des douanes. » ⁽³⁹⁾.

Ainsi les attributions du receveur général se trouvent de ce fait amoindries. Il ne percevra plus les recettes douanières comme le veut l'article 2 de la Convention de 1913. Et la procédure suivie en la matière sera celle-ci : les collecteurs des douanes, placés sous la direction du receveur général, fixeront les droits à payer et dresseront les bordereaux nécessaires (L. 4 sept. 1905, art. 96). Ceci fait, leur tâche prend fin.

Les intéressés (importateurs ou exportateurs), munis de leurs bordereaux et des mandats d'encaissement émanés des collecteurs de douane, iront verser leur dû au guichet de la Banque Nationale.

(39) *Rapport de M. L. Borno*, 1918, t. I, p. 70.

Le receveur général s'est donc déchargé de la besogne d'encaissement matériel sur les épaules de la Banque Nationale. Le Bureau de la recette, qui, aux termes de la Convention (art. 3), devait fonctionner sous les ordres du receveur général et recevoir les recettes douanières, est ainsi en fait supprimé.

3° RÔLE DE LA BANQUE NATIONALE. — C'est ici que commence le rôle de la Banque Nationale; elle reçoit des mains de l'importateur ou de l'exportateur les valeurs indiquées sur le mandat d'encaissement délivré par la douane et remet à l'intéressé un récépissé pour le montant des sommes qu'elle a reçues (L. 4 sept. 1903, art. 98, et contrat de la Banque, 1910, art. 14, combinés).

La Banque Nationale reçoit donc à l'encaissement, comme avant la Transaction de Washington, tous nos droits de douane. Mais elle les encaisse à des titres différents. Elle n'est plus chargée du service de la trésorerie; son rôle se borne aux opérations matérielles d'encaissement; elle n'est plus que la dépositaire des recettes que le receveur général est chargé de percevoir en vertu de la Convention américano-haïtienne de 1913 (Transaction de Washington, art. 3). Et ceci comporte des conséquences qu'il est intéressant de signaler.

Les droits de douane ainsi encaissés par la Banque Nationale sont aux ordres du receveur général, qui peut faire les tirages au fur et à mesure des besoins des services publics. La Banque se trouve ainsi éloignée de notre secrétaire des Finances, avec lequel, avant la Convention de 1913 et la Transaction de Washington

elle entretenait des rapports étroits, en vertu de son contrat, pour les entrées et les sorties de fonds provenant des ressources douanières.

Cet état de choses doit durer tant que la Convention américano-haïtienne de 1915 sera en vigueur (Transaction, art. 3), c'est-à-dire jusqu'en 1936 ⁽⁴⁰⁾. A partir de cette époque, la Banque Nationale reprendra le service de la Trésorerie, pour se le voir enlever à nouveau le 21 octobre 1960 ⁽⁴¹⁾, date de l'expiration de son contrat de concession.

Quelle sera la rémunération de la Banque Nationale pour les valeurs qu'elle recevra ainsi en dépôt pour compte du receveur général ? Qui la paiera ? Sera-ce le Gouvernement haïtien, avec ses fonds non engagés, ou le receveur général, avec les 5 p. 100 des recettes douanières qui lui sont alloués par la Convention ? (art. 6). La Transaction de Washington est précise à ce sujet : elle dit expressément, en son article 4, 2^e alinéa : « La commission de la Banque afférente aux sommes que le receveur général doit recouvrer, recevoir et appliquer, sera comprise dans les dépenses du Bureau de la recette visées dans l'article 6 de la Convention américano-haïtienne du 16 septembre 1915. » Ainsi la commission de la Banque Nationale sera prélevée sur le montant des 5 p. 100 alloués au receveur général et au conseiller financier pour le fonctionnement des services qu'ils dirigent.

(40) Convention américano-haïtienne de 1915 (art. 16).

(41) Price (H.), *Dictionnaire de législation haïtienne*, 1923, p. 36.

B. — RÔLE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES CONTRIBUTIONS
DANS LE RECOUVREMENT DE TOUS LES IMPÔTS D'HAÏTI
AUTRES QUE LES DROITS DE DOUANE.

L'administration générale des Contributions a été créée par la loi du 6 juin 1924. Elle est placée sous la surveillance et le contrôle du receveur général (art. 1^{er}). Nous avons déjà donné, au chapitre premier de la deuxième partie de cet ouvrage, toutes les indications nécessaires sur le mode de recrutement de son personnel. Nous n'y reviendrons pas.

Ce qui nous préoccupe en ce moment, ce sont les impôts que doit percevoir ce nouveau service. Qui les liquide ? Qui les encaisse ? Sont-ils soumis aux mêmes règles que les recettes douanières ? C'est ce que nous allons fixer sous les deux rubriques suivantes :

- 1° la liquidation des impôts;
- 2° leur perception.

a) *LIQUIDATION DES IMPOTS*

Il s'agit, bien entendu, des impôts que l'administration générale des Contributions est appelée à recouvrer. Quels sont ces impôts ? Ils sont nombreux. Le législateur s'est abstenu de les énumérer. Le pourrait-il, à la vérité ? car la liste est déjà assez longue ⁽⁴²⁾ et le Corps législatif en crée suivant les nécessités du mo-

(42) Rapport Conseiller financier-receveur général 1927-1928, édit. anglaise, p. 133.

ment. Aussi le législateur s'est-il borné à dire que le service des Contributions est chargé de recouvrer « tous impôts, droit, taxes, fermages, abonnements et redevances quelconques, à l'exception des droits recouvrés par le service des Douanes » (L. 6 juin 1924, art. 1^{er}, 2^e al.).

Ainsi les impôts de la République d'Haïti sont répartis, quant à leur perception, en deux catégories. La première constituée par les droits de douane : nous avons vu que c'est le receveur général qui les recouvre. La deuxième comprend tous les autres impôts de l'Etat haïtien : c'est le directeur général des Contributions qui les perçoit.

Maintenant que nous savons quels sont ces impôts, nous pouvons nous demander qui les liquide ?

La liquidation de ces impôts est faite par l'administration générale des Contributions, qui a un bureau établi dans chaque arrondissement et qui peut en établir d'autres suivant les besoins du service (art. 4). C'est le directeur général des Contributions qui donne les instructions nécessaires pour tout ce qui concerne l'établissement des rôles des contributions et le recouvrement de tous impôts du ressort de son administration (art. 6); c'est lui qui détermine les conditions de publicité des rôles de contributions (art. 6 *in fine*). Il dispose d'agents qui recherchent les infractions et qui sont autorisés à effectuer des visites domiciliaires pour faciliter leur tâche (art. 13). Mais tous ces impôts et amendes fixés par l'administration générale des Contributions, qui va les encaisser ?

b) PERCEPTION DES IMPOTS

L'article 5 de la loi du 6 juin 1924 est ainsi conçu :
« Conformément aux instructions qui seront données par le directeur général des Contributions en vertu des dispositions de l'article 6 ci-après, les fonctionnaires préposés à la perception feront, sans délai, à la Banque Nationale de la République d'Haïti, et au crédit du receveur général des Douanes, sous la rubrique générale « Contributions diverses », le dépôt des fonds qu'ils auront recouvrés. »

Et, plus loin, l'article 9 ajoute : « Toutes amendes appliquées pour infraction à une loi dont l'exécution relève de l'administration générale des Contributions seront payées à la Banque Nationale de la République d'Haïti au compte du receveur général des Douanes, sous la rubrique « Pénalités et amendes ».

Ainsi, et les impôts du ressort du directeur général des Contributions et les amendes qu'il applique sont placés à la Banque Nationale au nom du receveur général.

Mais ces textes que nous venons de citer paraissent en conflit avec les termes de la Transaction du 10 juillet 1916. En effet, l'article 3 de ce dernier document dit expressément : « Le service de la trésorerie reviendra immédiatement à la Banque (Nationale) pour les recettes autres que le produit des droits de douane. » Il nous semble qu'en vertu de cette disposition la Banque conservait le service de la trésorerie pour les impôts perçus par l'administration des Contributions et

que les articles 5 et 6 de la loi du 6 juin 1924, plus haut citée, qui placent ces impôts sous le même régime que les droits de douane, n'auraient pas dû entrer en vigueur sans une nouvelle transaction à ce sujet.

Mais nous avons vu que la Banque Nationale se désintéresse du service de la trésorerie et que ce qui lui importe avant tout c'est d'encaisser moyennant rémunération. N'était-ce pas le langage qu'elle soutenait lors de la Transaction de Washington ? Il reste donc acquis que les textes en vigueur sont les articles 5 et 6 de la loi du 6 juin 1924, puisque aucune objection n'a été faite à leur égard.

Il ressort donc en dernière analyse que le receveur général a, en dépôt à ses ordres à la Banque Nationale, non seulement les droits de douanes, mais, depuis 1924, le produit de toutes les recettes de l'Etat d'Haïti.

C. — CONTRÔLE HAÏTIEN DE LA PERCEPTION DES RECETTES.

Le receveur général est obligé d'adresser mensuellement aux Gouvernements haïtien et américain un rapport sur tous les recouvrements et recettes effectués par ses bureaux. Et ce rapport est soumis en tout temps à l'examen et à la vérification des autorités compétentes desdits gouvernements (Convention de 1915, art. 7).

Cet embryon de contrôle ne pouvait pas suffire à nos gouvernants, qui devaient pouvoir apprécier la gestion des finances du pays, non en se basant sur un simple rapport, mais en puisant leurs renseignements directement dans les livres et dans les archives. C'est

pourquoi des lois subséquentes à la Convention américano-haïtienne de 1913 sont venues élargir les pouvoirs de contrôle de nos dirigeants.

Nos lois instituent des délégués de finances, qui sont des fonctionnaires haïtiens nommés par notre chef d'Etat. Ils ont « accès dans les offices de l'administration des Douanes et de l'administration des Contributions, où les bureaux nécessaires leur sont réservés » (L. fin. 1927, art. 28, 1^{er} al.).

Mais où s'arrêtent leurs pouvoirs de contrôle ? En d'autres termes, dans quelle mesure peuvent-ils intervenir dans les opérations des administrations dont ils doivent vérifier les travaux ?

L'article 28 de la loi de finances de 1927 semble répondre à ces questions. Il y est dit : « Toutes les erreurs relevées ou réclamations reçues seront signalées pour correction au fonctionnaire chargé du service contrôlé; en cas de désaccord, les délégués des finances ou agents du département des Finances feront au secrétaire d'Etat un rapport détaillé et motivé. » ⁽⁴³⁾.

Le texte ne parle que d'erreurs relevées et de réclamations reçues. Le rôle de ces délégués des finances se bornerait-il à signaler au service contrôlé les erreurs et les réclamations dont ils peuvent être saisis ? Evidemment, c'est une partie de leur mission.

S'ils découvrent une erreur, c'est leur devoir de l'indiquer et d'en réclamer la correction de l'administra-

(43) Budget 1927-1928, p. 9.

tion qu'ils contrôlent. Si un imposable leur adresse une réclamation qu'ils jugent fondée, c'est aussi leur mission d'insister auprès du service en cause pour qu'on fasse droit à la requête du réclamant. Mais des désaccords peuvent surgir entre les contrôleurs et les contrôlés. Dans ce cas, les délégués des finances n'ont pas qualité pour imposer leur façon de voir. Ils devront, dans le rapport journalier qu'ils adressent au secrétaire d'Etat des Finances, consigner ces désaccords. Et là s'arrête leur action. La circulaire du département des Finances en date du 6 octobre 1924, adressée aux délégués des finances, ne manque pas de s'appesantir sur ce point. On y lit : « Mais vous ne devez pas perdre de vue que vos fonctions ne consistent pas à appliquer vous-mêmes les lois fiscales ou à donner des instructions aux employés chargés de ce service, mais à suivre et à vérifier l'application de ces lois comme représentants du département des Finances. » ⁽⁴⁴⁾.

Ces délégués sont aussi des agents actifs qui vont effectuer sur place le contrôle de toutes les opérations relatives à la perception des impôts. C'est ce qui ressort de la circulaire que je viens de citer, et où il est dit : « Votre devoir fondamental dans les douanes et dans les bureaux de contributions consiste donc à suivre, pour m'en faire rapport avec les observations qui vous paraîtront nécessaires, toutes les opérations de perception des impôts. Vous n'avez pas sans doute un rôle

(44) *Bulletin des lois et actes*, 1924, p. 275.

passif d'observateur, car la loi vous donne l'autorisation de soumettre et de discuter avec le collecteur de douane et le directeur du Bureau des contributions les cas qui prêtent à discussion et à réclamation. »

En définitive, le délégué des finances contrôle, discute, mais ne peut prendre aucune mesure. Les résultats de ses investigations sont transmis au secrétaire d'Etat des Finances.

* * *

Mais ce secrétaire d'Etat, quelle sera son action sur les opérations des bureaux du receveur général et des contributions ?

En ce qui concerne l'administration des Contributions qui a été créée par une loi haïtienne (6 juin 1924), il est bien certain qu'en théorie notre secrétaire d'Etat des Finances a un droit de contrôle entier et absolu sur toutes les opérations relatives à la perception des impôts. Car le Service des contributions est créé au département des Finances (art. 1^{er}).

Il en est différemment des douanes. Les erreurs de calculs n'arriveront pas jusqu'au secrétaire d'Etat des Finances et du Commerce, car le délégué des Finances et le fonctionnaire du Service contrôlé sauront aplanir ces petites difficultés. Mais les choses se compliquent quand il y a divergence de vues à propos de la légalité de la recette. Ainsi nous avons vu le receveur général refuser d'assimiler les automobiles aux véhicules

prévus au tarif douanier et les assujettir à la taxe 20 p. 100 *ad valorem*, applicable aux marchandises ne présentant aucun rapport d'identité avec celles mentionnées dans notre tarif douanier. Si une espèce similaire se présentait actuellement, que ferait le délégué des Finances ? Il n'aurait qu'à soumettre le cas à son chef hiérarchique. Mais que pourrait notre secrétaire d'Etat ? M. Bailly-Blanchard n'a-t-il pas soutenu que seul le receveur général est appelé à connaître de l'application des droits de douane et qu'en ces cas sa décision n'est point subordonnée à celle de notre secrétaire d'Etat du commerce ⁽⁴⁵⁾ ? Dès lors, de quelle efficacité pourrait être une intervention du titulaire de notre département du Commerce ?

En résumé, nous pouvons dire que le contrôle du Gouvernement haïtien en ce qui touche la perception des droits de douane ne se borne qu'à une simple constatation des opérations relatives à la perception des recettes douanières et que le droit de discuter la légalité de ces recettes lui est contesté. Mais pour ce qui est des autres impôts recouvrés par l'administration des Contributions, nos gouvernants, en théorie, ont la faculté de s'assurer que les agents de ce service ont perçu en vertu d'un titre régulier et conformément à ce titre; ce qui nous permet de croire qu'à cet égard une intervention motivée de notre secrétaire d'Etat des Finances serait bien accueillie.

(45) *Doc. diplom.*, 1921, p. 200.

§ II. — Paiement des dépenses.

Si, en ce qui concerne la perception des recettes, les pouvoirs des agents américains sont tels qu'ils rendent inutile toute collaboration de nos dirigeants, nous remarquons, au contraire, que des rapports étroits existent entre les autorités haïtiennes et les émissaires du Gouvernement de Washington toutes les fois qu'il s'agit de paiement des dépenses publiques. Mais quelle sera la nature de ces rapports ? Sera-ce des rapports d'égalité ou de subordination ? Le conseiller financier est ici armé d'un pouvoir redoutable et étendu : le visa. Quel usage peut-il en faire ? N'y aura-t-il pas, à l'occasion de son emploi, des conflits ?

Pour embrasser ces questions, le mieux, suivant nous, sera d'exposer la procédure suivie dans l'Administration haïtienne à partir de l'émission des ordonnances par nos secrétaires d'Etat jusqu'au paiement matériel effectué par la Banque Nationale. Et au cours de cette randonnée à travers notre législation financière, nous trouverons l'occasion de mettre en évidence les pouvoirs attribués aux fonctionnaires américains. Nous grouperons donc nos observations sous les rubriques suivantes : 1° le rôle du conseiller financier dans l'ordonnancement et le mandatement ; 2° le contrôle préventif et le visa du conseiller financier ; 3° le rôle du receveur général dans le paiement. Pour achever de délimiter les attributions de ces fonctionnaires américains, nous dirons, 4°, quelques mots sur le contrôle haïtien du paiement des dépenses.

A. — RÔLE DU CONSEILLER FINANCIER
DANS L'ORDONNANCEMENT ET LE MANDATEMENT.

Nous ne parlerons pas de la liquidation des dépenses, qui est l'œuvre exclusive de nos départements ministériels. Le conseiller financier n'a rien à y voir, bien que dans la pratique on recherche toujours son avis afin d'éviter des difficultés quand viendra l'heure du paiement. Son activité ne se manifeste qu'à partir de l'ordonnement et du mandatement.

S'il appartient à chaque secrétaire d'Etat de liquider les dépenses de son département, nous pouvons dire que le soin de préparer les ordonnances revient aussi au département ministériel effectuant la dépense (L. fin. 20 juill. 1927, art. 25). Ces ordonnances sont signées par le comptable et le secrétaire d'Etat compétent. Ce n'est là qu'une phase des formalités à remplir pour arriver au paiement. Car ces ordonnances doivent être envoyées au ministère des Finances pour être vérifiées, enregistrées et mandatées, si elles sont trouvées justes et conformes (L. fin., art. 25, 2^e al.).

Le mandat de paiement est placé au bas de l'ordonnance et les deux pièces sont dénommées ordonnance-mandat (art. 25, 4^e al.). C'est cet ordonnance-mandat qui va permettre au bénéficiaire d'obtenir paiement de son dû. Prenons un exemple : un entrepreneur accomplit des travaux pour le département de l'Intérieur et réclame paiement de son labeur. En ce cas, le secrétaire d'Etat de l'Intérieur dresse une ordon-

nance en faveur de cet entrepreneur, la signe, ainsi que son comptable, puis l'envoie à son collègue des Finances. Celui-ci se livre à l'examen de la pièce qui lui est remise, et, si elle lui paraît régulière, signe le mandat de paiement, qui est inscrit d'avance au bas de l'ordonnance.

Mais ce mandat de paiement n'est pas signé par notre seul secrétaire d'Etat des Finances. Il est, en outre, signé par le chef du service des ordonnancements et mandatemens au département des Finances et par le conseiller financier.

Ceci est très important. Quelle est la signification véritable de la signature du conseiller financier placée sur un ordre de paiement ? Le paragraphe suivant va nous en donner la clef.

B. — CONTRÔLE PRÉVENTIF ET VISA DU CONSEILLER
FINANCIER.

(*Accord Benoit-Bailly-Blanchard du 3 décembre 1918.*)

Le conseiller financier est chargé d'exercer le contrôle *a priori* de toutes nos dépenses publiques. Et ce pouvoir, il le tient de l'accord du 3 décembre 1918, qui lui octroie le visa de tout ordonnance-mandat avant son paiement par le Trésor public. C'est là une innovation remarquable dans l'Administration haïtienne. Il n'est donc pas inutile d'indiquer : 1° l'origine de ce visa; 2° sa portée; 3° ses avantages et ses inconvénients.

a) *ORIGINE.*

Le Gouvernement des Etats-Unis a eu toutes les peines du monde à obtenir que le visa des ordonnances-mandats fût confié au conseiller financier. Déjà, dans le projet de convention qui fut présenté à nos dirigeants en août 1915, il proposait que le conseiller financier exercerait, en général, les fonctions d'un contrôleur (art. 1^{er}) ⁽⁴⁶⁾. Cette proposition parut exorbitante aux négociateurs haïtiens, qui redoutaient un contrôle trop serré des agents américains. Elle fut donc repoussée et les parties se mirent d'accord pour faire du conseiller financier, dans la Convention du 16 septembre 1915, un simple fonctionnaire attaché à notre ministère des Finances et chargé d'aider le Gouvernement haïtien à résoudre ses questions financières et économiques (art. 2).

Le Gouvernement américain dut donc céder devant le refus de nos dirigeants; mais il guettait le moment propice pour remettre sur le tapis la question des pouvoirs de contrôle du conseiller financier. Car il sentait bien que son intervention financière ne pourrait point produire les résultats qu'il envisageait si ses agents n'étaient pas admis à exercer une étroite surveillance sur les dépenses ordonnées par nos dirigeants.

Le Cabinet de Washington voulut tenter un coup décisif et profita de la préparation du budget pour l'exercice financier 1918-1919 pour présenter sa demande (V.

(46) *Rapport de M. Louis Borno*, p. 49.

sup., p. 81, *Conflit au sujet de la préparation du budget 1918-1919*). Et voici comment il s'y prit.

M. A.-T. Ruan, qui était alors conseiller financier, introduisit dans le projet de loi de finances les pouvoirs qu'il entendait exercer sur les dépenses du Gouvernement haïtien et demanda que ce projet de loi fût voté « *tel quel et sans modification d'aucune sorte* ». Le Cabinet de Port-au-Prince opposa une vive résistance. Mais le colonel John H. Russell intervint pour appuyer M. Ruan. Et, dans une lettre adressée au Président d'Haïti, en novembre 1918, il exposa sans ambages ses vues : « J'ai la ferme conviction, dit-il, que les objets que le Gouvernement des Etats-Unis désire que le Gouvernement haïtien accomplisse comprennent la dépense de ses fonds sous le contrôle du conseiller financier, et le fait de n'avoir pas fait voter le budget national a prolongé d'une manière indue le moment où ce contrôle aurait dû passer entre ses mains. » ⁽⁴⁷⁾.

Nos dirigeants, après tout, pouvaient ne pas tenir compte de cette requête exposée avec fermeté et essayer d'ouvrir une discussion qu'ils prolongeraient indéfiniment. Mais le colonel n'oublia point d'indiquer les armes qu'il emploierait si nos hommes refusaient de marcher : « Jusqu'au moment où les mesures expédientes auront été prises, ajouta-t-il, je crois qu'il est de mon devoir d'empêcher le débours des fonds provenant des contributions intérieures et je dois vous informer qu'à cette date j'ai ordonné au directeur de la

(47) *Doc. diplom.*, 1921, p. 48.

Banque Nationale de la République d'Haïti de ne pas se départir des fonds du Gouvernement haïtien en sa possession sans un ordre écrit émané de moi. » ⁽⁴⁸⁾.

Tout ceci revenait à dire : Le Gouvernement haïtien accordera au conseiller financier le pouvoir de contrôler ses dépenses s'il entend disposer de ses fonds pour faire face aux dépenses de l'Etat. Le visa ou l'argent. Quelle contrainte ! Nos dirigeants vont-ils céder ?

M. Louis Borno, qui dirigeait notre département des Relations extérieures, parut décidé à mener la bataille. Il expliqua, dans sa lettre du 15 novembre 1918, que les attributions du conseiller financier étaient nettement définies par l'article 2 de la Convention du 16 septembre 1915 et qu'en exigeant que son visa soit requis pour les mandats émis par le secrétaire d'Etat des Finances en exécution du budget, M. Ruan essayait d'obtenir la subalternisation du ministre des Finances; cela serait contraire à l'article 114, 3^e al., de notre Constitution, qui a fait du secrétaire d'Etat des Finances, sous sa responsabilité personnelle, l'exécuteur du budget ⁽⁴⁹⁾. Le gouvernement va-t-il résister jusqu'au bout ?

Les événements se pressaient. Il fallait donner des apaisements au colonel Russell. Un remaniement de l'équipe ministérielle devint nécessaire. M. Borno dut s'effacer, et son successeur, M. Constantin Benoit, vint consacrer, dans une lettre mémorable, « cette subalternisation de notre ministre des Finances », contre

(48) *Doc. diplom.*, 1921, p. 43.

(49) *Doc. diplom.*, 1921, p. 33.

laquelle des protestations énergiques avaient été élevées.

Elle n'est pas longue, cette lettre, et nous demandons la permission de la reproduire *in extenso* :

« Je suis heureux de pouvoir renouveler à Votre Excellence le sincère et constant désir du Gouvernement de la République d'agir toujours en conformité de la Convention du 16 septembre 1913.

» Pour réaliser ce désir, les dépenses devant être faites conformément à la loi et dans les limites des crédits régulièrement votés, j'ai l'honneur de confirmer à Votre Excellence qu'il est entendu que tous paiements pour le compte du Gouvernement haïtien seront faits avec l'avis du conseiller financier et que, à cette fin, tout mandat de paiement adressé au receveur général ou à la Banque Nationale de la République d'Haïti sera d'abord communiqué au conseiller financier et ne sera pas payé sans son visa. » ⁽⁵⁰⁾.

Cette lettre, adressée par notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures à M. Bailly-Blanchard, ministre américain à Port-au-Prince, forme l'Accord du 3 décembre 1918.

Comme bien vous le pensez, ce visa inconditionnel accordé au conseiller financier était de nature à effrayer ceux-là mêmes qui l'avaient octroyé. Le Gouvernement haïtien voulut, dans la suite, obtenir l'annulation dudit Accord en faisant ressortir que cette pièce fut

(50) *Doc. diplom.*, 1921, p. 36.

écrite sous la pression des agents du Gouvernement des Etats-Unis et qu'en l'écrivant il se réservait de protester contre « la tyrannie vexatoire et injuste des fonctionnaires américains » qui lui avaient forcé la main. Rien n'y fit. Aux représentations de notre ministre à Washington, le département d'Etat répondit que, d'après les informations qu'il avait reçues, la question de contrôle de nos dépenses publiques avait été réglée suivant les désirs du conseiller et ne faisait plus l'objet d'une contestation ⁽⁵¹⁾.

Admirable manière de clore une discussion !...

b) *PORTEE.*

D'après l'Accord du 3 décembre 1918, « ...tous paiements pour le compte du Gouvernement haïtien seront faits avec l'avis du conseiller financier et, à cette fin, tout mandat de paiement adressé au receveur général ou à la Banque Nationale de la République d'Haïti sera d'abord communiqué au conseiller financier et ne sera pas payé sans son visa ».

Ainsi, le conseiller financier est armé du visa, lequel s'applique à tout mandat de paiement. Aucun texte ne règle l'usage qu'il doit en faire : peut-il l'accorder ou le refuser à son gré ? En cas de conflit, aucune autorité dans l'Etat haïtien ne peut fléchir la résistance du conseiller financier. Examinons ces différents points.

(51) *Doc. diplom.*, 1921, p. 36.

*
* *

Premier point. — Le visa s'applique à toute sortie de fonds ordonnée par le Gouvernement haïtien.

L'accord que nous venons de citer distingue les mandats de paiement adressés au receveur général et ceux adressés à la Banque Nationale d'Haïti.

Cette distinction vient de ce que, en 1918, le receveur général ne percevait que les droits de douane, puisque l'administration générale des Contributions n'a été créée qu'en 1924 (L. 6 juin 1924). En 1918, tous les impôts de la République d'Haïti autres que les taxes douanières étaient déposés à la Banque Nationale au nom de notre gouvernement, qui pouvait librement en disposer suivant ses besoins ⁽⁵²⁾. L'Accord du 3 décembre est venu rendre le visa du conseiller financier obligatoire/non seulement sur les mandats de paiement qui s'adressent au receveur général et qui permettent des sorties de fonds provenant des recettes douanières, mais encore sur ceux adressés par notre secrétaire d'Etat des Finances directement à la Banque Nationale en vue de tirer les fonds placés à l'ordre de notre gouvernement.

Ainsi, dès le début, le contrôle préventif du conseiller financier revêt un caractère de généralité. Le visa préalable de ce fonctionnaire s'applique à tout mandat de paiement émis par le Gouvernement haïtien.

(52) Transaction du 10 juillet 1916, art. 3, 2^e al.

*
* *

Deuxième point. — Aucun texte ne règle l'usage que le conseiller financier doit en faire. Peut-il l'accorder ou le refuser à son gré ?

Il n'y a pas de règle précise qui définit les cas dans lesquels le visa est acquis ou doit être refusé. Et, dans le silence des textes, on serait tenté d'affirmer que le conseiller financier est nanti de pouvoirs dictatoriaux en la matière. Tel n'est point notre avis. Nous pensons que ce fonctionnaire est lié par nos lois et traités. En conséquence, il ne peut refuser son visa pour une dépense réellement due par l'Etat et dont l'imputation est régulière. Son rôle, en recevant le mandat de paiement, sera d'examiner les pièces justificatives pour s'assurer qu'elles remplissent le vœu de la loi de finances (art. 13). Le conseiller financier pourra se livrer à une enquête afin de savoir si la dépense est réellement due. Il se rendra compte qu'il n'y a pas d'erreur d'imputation et que les crédits budgétaires n'ont pas été dépassés (L. fin., art. 17); il verra si la créance n'est pas frappée de déchéance (L. fin., art. 31); il pourra tenir compte de l'échelle des paiements établie par la Convention de 1913 (art. 3). En un mot, il s'assurera que la créance mandatée en dépense est régulière et conforme à nos lois. Cette certitude acquise, le conseiller financier est tenu d'apposer son visa.

Néanmoins, il est possible que dans la pratique les choses se passent autrement. Et nous prévoyons même

les cas où le conseiller financier, à tort ou à raison, refuse d'apposer son visa sur un ordre de paiement émané de notre Gouvernement. Car on peut aussi soutenir que l'Accord du 3 décembre 1918 a fait du conseiller financier le juge souverain de la régularité des dépenses publiques. Ceci nous conduit aux considérations suivantes.

*
* *

Troisième point. — En cas de conflit, aucune autorité dans l'Etat haïtien ne peut briser la résistance du conseiller financier.

Nos lois et conventions n'ont indiqué aucune institution ni aucune autorité de l'Etat haïtien pour intervenir au cas où le conseiller financier refuserait de donner son visa. Si, comme nous venons de le soutenir, ce dernier est lié par le droit, nous constatons que dans l'exercice de son contrôle préventif des mandats la brièveté de l'Accord du 3 décembre 1918 lui laisse, en fait, des pouvoirs très étendus. S'il refuse son visa, notre Gouvernement n'y peut rien. S'il pense qu'une créance ordonnancée en dépense est trop élevée et qu'il s'obstine à en réclamer la réduction avant d'en autoriser le paiement, les autorités haïtiennes ne disposent d'aucun moyen pour fléchir sa résistance, même s'il a tort. Elles ont cependant un recours : s'adresser au département d'Etat.

Certes, c'est là un recours indiqué par les faits et non par les textes. Le conseiller financier, nommé par le président d'Haïti, aurait dû trouver au sein de notre

Administration une force capable de redresser ses erreurs.

Nous constatons donc qu'en fait le conseiller financier jouit d'un pouvoir absolu en ce qui concerne le contrôle des dépenses autorisées par nos gouvernants et qu'en cette matière il est placé au-dessus de toutes nos autorités étatiques.

Dans les pays où fonctionne le contrôle préventif, jamais un pouvoir aussi étendu n'est laissé à un fonctionnaire.

En Angleterre, le contrôleur général vise les mandats de trésorerie. Mais, lorsqu'il refuse de délivrer un mandat de paiement sur la Banque d'Angleterre, la Trésorerie peut se pourvoir d'un mandamus auprès du banc de la Reine. Si le contrôleur général persiste dans son refus, le conflit s'engage devant le banc de la Reine qui procède à un jugement en règle ⁽⁵³⁾.

En France, le contrôleur des dépenses engagées, qui remplit auprès du ministre des Finances un rôle semblable à celui de notre conseiller financier, est chargé de viser les ordonnances. Si ces pièces lui paraissent entachées d'illégalité, il les vise avec observations. Et le dernier mot reste au ministre des Finances, car, en aucun cas, il ne peut être procédé au paiement des ordonnances visées avec observations qu'après son autorisation ⁽⁵⁴⁾.

(53) Chardon (Henri), *Du rôle et des attributions de la Cour des comptes*, 1885, p. 107.

(54) Allix (E.), *Traité élémentaire de législation financière*, 1921, p. 246 et s.

Notre secrétaire d'Etat des Finances n'aurait-il pas le droit d'aspirer à pareilles prérogatives, puisque notre Constitution (1918) inspirée par le département d'Etat proclame la souveraineté nationale de la République d'Haïti ?

c) *AVANTAGES ET INCONVENIENTS*

Dans un pays comme le nôtre, où des politiciens sans scrupule avaient introduit des mœurs déplorables dans notre Administration, nous ne pouvons nous plaindre qu'un contrôle sérieux ait été établi pour prévenir le gaspillage des fonds publics. Que ce soit un étranger qui exerce momentanément ce contrôle, le mal n'est pas bien grand s'il remplit consciencieusement sa tâche. Et même sa présence ne peut qu'inciter les nôtres à bien faire. Car, quand ils verront cet étranger agir honnêtement, ils ne manqueront pas d'être impressionnés par sa bonne conduite, et le bon exemple ne tarderait pas à produire ses fruits. De bonnes habitudes s'implanteraient ainsi dans notre Administration.

Mais tout le danger se trouve dans l'ampleur des pouvoirs confiés à un seul homme qui peut, à son gré, s'opposer à des dépenses nécessaires proposées par notre Gouvernement. Un conseiller financier peu bienveillant pourrait, en faisant une guerre sans relâche à nos gouvernants, finir par décourager leur bonne volonté et, à la longue, détruire chez eux l'esprit d'initiative. Nos hommes courageux, placés sous le feu violent

d'une critique mesquine, s'éloigneraient des affaires. Ce serait un bien grand mal, car après tout il s'agit des intérêts du peuple haïtien, de ses finances, de ses besoins. C'est pourquoi la voix haïtienne aurait dû pouvoir se faire entendre dans la critique des dépenses.

De plus, dans l'Administration haïtienne, il y a des services dirigés par des Haïtiens et d'autres dirigés par des Américains (travaux publics, hygiène, etc.). Il est à craindre que le conseiller financier, qui est Américain, n'ait quelque tendance — et ceci est humain, car il connaît mieux ses congénères que les nôtres — à céder quand il s'agit des dépenses à effectuer par des Américains. Ce qui aurait l'inconvénient de développer considérablement certaines branches de notre Administration au détriment de certaines autres.

Ainsi, le principal danger qui existe dans ce système de conférer le contrôle préventif et absolu de nos dépenses publiques à un seul homme vient surtout du mauvais usage qu'il est susceptible de faire d'un tel pouvoir.

C. — RÔLE DU RECEVEUR GÉNÉRAL DANS LE PAIEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES.

En principe, les paiements sont faits en vertu d'ordonnances-mandats émis par nos secrétaires d'Etat et visés par le conseiller financier. Mais nos lois ont aussi établi des paiements par anticipation et, dans ces cas, le Trésor opère au préalable la sortie de fonds pour laquelle nos départements ministériels émettent subsé-

quement des ordonnances-mandats en régularisation. La Convention de 1913 a aussi créé une échelle de paiements d'après laquelle certaine catégorie de créances contre l'Etat aurait la priorité sur telles autres catégories.

Ces distinctions nous donnent le plan de ce paragraphe, et nous allons envisager successivement : 1° le paiement fait en vertu d'ordonnance-mandat; 2° le paiement par anticipation; 3° le paiement des dépenses privilégiées.

a) *PAIEMENT EN VERTU D'ORDONNANCE-MANDAT*

La question de paiement fait surgir le receveur général et la Banque Nationale de la République d'Haïti. Ils ne se gênent pas; ils se complètent, au contraire, comme nous allons le montrer en mettant en pleine lumière : 1° le rôle du receveur général; 2° le rôle de la Banque Nationale.

1° RÔLE DU RECEVEUR GÉNÉRAL. — Le receveur général, comme son nom semble l'indiquer, ne s'occupe pas seulement de percevoir les deniers de l'Etat. Ses attributions sont plus vastes. Il est aussi chargé de faire l'application des valeurs qu'il a recouvrées (Convention 1913, art. 3). Comment va-t-il s'y prendre ?

Nous avons vu comment on dresse l'ordonnance-mandat et quelles sont les autorités qui participent à sa préparation. Nous savons aussi que le mandat de paiement est visé par le conseiller financier. C'est à la suite de cette dernière formalité que commence le rôle

du receveur général à qui l'ordonnance-mandat ainsi régularisé est envoyé à fin de paiement.

En recevant cette pièce, le receveur général devra l'examiner et s'assurer que les formalités requises par la loi ont été remplies, c'est-à-dire que les pièces justificatives afférentes à la dépense remplissent les conditions exigées par la loi et que l'ordre de paiement comporte les signatures nécessaires (L. fin., art. 14). Et ceci est très important parce que toute sortie de fonds irrégulière engage la responsabilité du receveur général.

Quand ce dernier a acquis la conviction que le mandat de paiement qui lui est adressé est valable, il doit procéder au paiement. Il ne verse pas la valeur au bénéficiaire du mandat de paiement. Il se borne à remettre à ce créancier de l'Etat haïtien un chèque sur la Banque Nationale, où les deniers de notre Gouvernement sont déposés en son nom ⁽⁵⁵⁾. Là s'arrêtent ses attributions.

2° RÔLE DE LA BANQUE NATIONALE. — Avant la transaction du 10 juillet 1916, la Banque Nationale était trésorière de l'Etat haïtien. Conséquemment, les ordres de paiement émis par notre secrétaire d'Etat des Finances étaient adressés à cet établissement. Mais la Convention de 1915 a fait du receveur général le trésorier de l'Etat (art. 2), et la transaction de Washington

(55) Rapport du conseiller financier-receveur général, 1927-1928, p. 69.

a fait de la Banque Nationale la simple dépositaire des fonds recouvrés par le premier. (*Supra*, Perception des droits de douane, rôle du receveur général et de la Banque Nationale, p. 111 et s.).

Ces nouvelles conditions amènent un changement dans les attributions de la Banque Nationale. Actuellement, cet établissement ne reçoit plus les ordres de paiement de notre secrétaire d'Etat des Finances, il se trouve en rapport direct avec le receveur général. Quand ce dernier émet un chèque en conformité d'un ordonnance-mandat émané de nos départements ministériels, la Banque Nationale n'a pas, comme les payeurs français, à s'assurer que le paiement est fait au véritable créancier de l'Etat, ni que le paiement correspond à un service réellement effectué; car elle ignore totalement les opérations préliminaires à la sortie de fonds qu'elle doit faire. En possession du chèque émis par le receveur général, elle ne peut que s'assurer que le porteur du chèque en est bien le véritable bénéficiaire, afin de lui en verser le montant. C'est à cela que se borne son rôle qui ne comprend, en somme, que l'opération matérielle des paiements.

A quelle condition la Banque Nationale fait-elle les paiements du Gouvernement haïtien ?

Cette question est résolue par la transaction de Washington. La Banque Nationale, en rémunération de ses services, est autorisée à prélever une commission de 1/2 p. 100 sur les paiements à l'intérieur et à l'extérieur. Toutefois, pour les sommes provenant des emprunts publics contractés à l'extérieur seulement et

toutes ressources extraordinaires autres que les emprunts publics à l'intérieur, la commission est réduite à 1/4 p. 100 au paiement (art. 4).

Il importe de faire observer que la commission de la Banque Nationale sur les paiements qu'elle effectue pour compte du receveur général est comprise dans les dépenses du Bureau de la recette (Transaction 10 juill. 1916, art. 4, 2^e al.), c'est-à-dire dans le montant des 5 p. 100 sur les recettes douanières alloué à l'organisme américain de contrôle des finances haïtiennes (Convention 1915, art. 6).

b) PAIEMENT PAR ANTICIPATION

Il s'agit ici des paiements faits avant tout ordonnancement. Dans ces cas, avons-nous dit, le receveur général opère au préalable des sorties de fonds pour lesquelles nos départements ministériels émettent ultérieurement l'ordonnance-mandat. C'est là un régime nouveau, et il ne nous paraît pas inutile : 1^o d'en faire l'historique; 2^o d'indiquer le rôle qu'y joue le receveur général; 3^o de mettre en relief les pouvoirs du secrétaire d'Etat ordonnateur; 4^o d'exposer le conflit relatif aux délais prévus par la loi pour la régularisation des paiements anticipés.

1^o HISTORIQUE. — Le système des paiements par anticipation a été, dès 1915, mis en pratique par les fonctionnaires américains placés à la tête des services haïtiens. Tout d'abord, ceux-ci ne pouvaient s'appuyer sur aucune loi ou convention pour mettre en œuvre

leur système. C'est donc de leur seule autorité et suivant les procédés de chacun d'eux que se firent ces sortes de paiement. Pas de règles précises. Mais tous ces fonctionnaires jouissaient en fait du privilège de tirer directement sur la Banque Nationale les valeurs dont ils avaient besoin pour le fonctionnement de leurs services et ne soumettaient qu'à la fin du mois aux secrétaires d'Etat intéressés des pièces à régulariser.

Cet état de choses ne pouvait pas durer indéfiniment. Et nous ne pouvons pas dire qu'à cette époque notre comptabilité publique offrait un aspect d'ordre. Le conseiller financier le sentit bien.

En 1918, il voulut réglementer ce nouveau régime et obtenir sa reconnaissance par notre Gouvernement. A cet effet, il incorpora dans son projet de loi de finances, dont il demanda à notre Gouvernement de faire voter le texte sans modification, des dispositions qui définissaient les attributions des fonctionnaires américains dans les cas où ceux-ci auraient à effectuer des paiements anticipés.

Cette proposition rencontra la plus vive résistance chez nos gouvernants qui, dans un important mémoire daté du 23 janvier 1919 ⁽⁵⁶⁾, signalèrent la différence que le conseiller financier tentait d'établir entre les services publics dirigés par les Haïtiens et ceux dirigés par les Américains : les Haïtiens seraient obligés de suivre la filière réglementaire pour arriver au

(56) *Doc. diplom.*, 1921, p. 47.

paiement, tandis que les dirigeants américains pourraient utiliser un régime d'exception pour obtenir les fonds nécessaires de notre Trésor public.

Voici en quels termes M. Borno, alors secrétaire d'Etat des Relations extérieures, s'exprima : « Le conseiller financier, dit-il, allait encore plus loin : il entendait même soustraire au contrôle des secrétaires d'Etat responsables les dépenses à faire par les fonctionnaires américains qui dirigent les services d'hygiène et des travaux publics ; ces fonctionnaires devaient avoir le droit, sans aucun visa, de tirer des chèques sur le Trésor public, sous la seule obligation de fournir à la fin du mois aux secrétaires d'Etat de l'Intérieur et des Travaux publics des pièces à régulariser et rien de plus.

» Et c'est tout cela que le conseiller financier demandait au Gouvernement haïtien de faire voter sans examen et sans modification. » ⁽⁵⁷⁾.

La résistance de nos dirigeants ne fut pas bien longue. Nous savons qu'après une intervention énergique du colonel John-H. Russell, commandant des forces expéditionnaires des Etats-Unis en Haïti, notre Gouvernement céda. (*Supra*, conflit au sujet du budget 1918-19, p. 81.)

Ainsi prit naissance le régime des paiements anticipés dont nous allons indiquer les modalités.

2° RÔLE DU RECEVEUR GÉNÉRAL. — Le paiement par anticipation est depuis réglementé par nos lois de

(57) *Doc. diplom.*, 1921, p. 33 et 47.

finances. Les fonctionnaires américains placés à la tête des services publics ne sont plus admis à tirer des chèques sur la Banque Nationale, sous l'obligation de fournir à la fin du mois aux secrétaires d'Etat intéressés des pièces à régulariser. Tous les paiements sont effectués par le receveur général, y compris ceux qui doivent être faits avant ordonnancement (L. fin. 20 juill. 1927, art. 23).

Les cas où le receveur général est autorisé à effectuer les paiements avant ordonnancement sont indiqués par la loi de finances. On peut les réunir en deux groupes : le premier envisage les dépenses de certains services publics dirigés par les fonctionnaires américains et le second celles des services publics restés sous l'autorité haïtienne.

Les services du premier groupe sont le service de l'hygiène, la direction générale des Travaux publics, le service technique de l'Agriculture et de l'Enseignement professionnel, et l'administration générale des Contributions (art. 23, 3^e al.).

Avant toutes émissions de chèques, le receveur général doit bien se rendre compte que la dépense figure au budget et n'excède pas la distribution mensuelle des fonds. Quand le paiement a été effectué, le service public qui l'avait sollicité est astreint à certaines obligations. Il doit remettre les pièces justificatives au département ministériel intéressé au plus tard le 15 de chaque mois pour le mois précédent, afin que la dépense soit ordonnancée et mandatée. Cet ordonnancement doit se faire dans les quinze jours

qui suivront la remise des pièces au ministère intéressé (art 23, 4^e al.).

Le deuxième groupe comprend les autres services de l'Etat. Et les paiements qui devront être faits par anticipation sont énumérés. Ce sont : 1^o les appointements, pensions, subventions, locations; 2^o frais divers, dépenses imprévues des départements ministériels, frais de circulation, frais de célébration des fêtes nationales et des fêtes légales; 3^o les allocations pour les aides de camp du président d'Haïti, pour la musique de la gendarmerie, pour la police rurale, pour les prisons et pour le service des phares; 4^o les quotes-parts du Gouvernement aux frais d'administration des diverses institutions internationales.

Le paiement par anticipation des appointements, rentes, pensions, subventions et locations se fait par le receveur général. Et à cette fin, ce dernier se sert des états des mois précédents qu'il modifie suivant les avis reçus des secrétaires d'Etat intéressés. Il prépare ensuite les ordonnances-mandats pour les valeurs ainsi payées, et à ces pièces il attache les états de paiement; puis il envoie le tout aux départements ministériels en cause pour être contrôlé et signé (art. 23).

3^o RÔLE DU SECRÉTAIRE D'ETAT ORDONNATEUR. — Le système des paiements avant ordonnancement constituant un régime d'exception, le législateur jugea nécessaire de le subordonner à certaines conditions. C'est ainsi que pour les paiements du premier groupe que nous avons indiqué plus haut, les secrétaires d'Etat desquels relèvent ces services publics peuvent

obtenir le retour au régime normal. Pour cela, ils n'ont qu'à aviser le secrétaire d'Etat des Finances qu'il n'autorise plus les paiements avant ordonnancement. Celui-ci transmet cet avis au receveur général, qui est tenu de s'y conformer (art. 23, 3^e al.).

Le secrétaire d'Etat ordonnateur n'a pas ce même privilège pour le deuxième groupe. Et le receveur général a reçu de la loi de finances le pouvoir d'effectuer ces paiements (art. 23, *in fine*).

Voilà donc établies les conditions dans lesquelles nos secrétaires d'Etat peuvent demander la suppression des paiements avant ordonnancement.

Envisageons maintenant la préparation des ordonnances-mandats. Nos secrétaires d'Etat doivent-ils se borner à signer les pièces qui leur sont remises ? Dans quelle mesure sont-ils admis à faire objection aux paiements déjà effectués ? Les textes sont muets à cet égard. Mais nous croyons que les chefs de nos départements ministériels n'ont plus qu'à s'assurer que les calculs sont exacts. Les pièces étant régulières, ils n'ont qu'à ordonnancer, même dans le cas où il y aurait lieu de critiquer l'exagération de certains bordereaux. Car accorder à un fonctionnaire le pouvoir de se procurer des fonds pour des dépenses que nos secrétaires d'Etat ignorent, n'est-ce pas lui reconnaître les privilèges ministériels d'engager et de liquider certaines dépenses ? Et même si l'on admet que nos secrétaires d'Etat sont aptes à présenter des objections, que peuvent valoir de telles objections faites après coup ?

Ce sont ces considérations qui expliquent la défa-

veur que le paiement avant ordonnancement trouva chez nos dirigeants, qui craignirent que nos secrétaires d'Etat ne devinssent de ce fait des machines à régulariser.

Notons en outre que nos secrétaires d'Etat sont obligés d'observer certains délais pour signer l'ordonnance relative au paiement effectué : quinze jours pour les dépenses du premier groupe et dix jours pour celles du deuxième groupe (art. 23, 4^e et dernier al.). Car le texte, dit bien l'ordonnancement, « se fera dans les... ». Ce qui laisse à entendre que le secrétaire d'Etat haïtien n'a point la faculté d'outrepasser ces délais. Mais quelle peut bien être la force obligatoire d'une prescription formelle de la loi si aucune sanction ne vient la renforcer ?

L'incident suivant va nous montrer, à défaut de sanction légale, la force qui peut être employée pour contraindre nos gouvernants à observer la loi.

4^e CONFLIT RELATIF AU DÉLAI DE RÉGULARISATION. — Ceci se passa au début de l'administration du docteur W.-W. Cumberland, qui fut conseiller financier-receveur général de 1923 à 1927. Le comptable-payeur d'un de nos départements ministériels avait omis de faire signer par son ministre, dans les délais légaux, des ordonnances-mandats en régularisation des dépenses faites par le receveur général. A la fin du mois, il se présenta pour réclamer les chèques représentant les appointements mensuels du personnel dont il faisait partie. Une surprise l'attendait, et fort désagréable. Car il apprit que d'ordre du Docteur Cumberland

aucun chèque ne lui serait délivré tant que les ordonnances-mandats pour les appointements du mois précédent ne seraient pas signés et transmis au bureau du receveur général. Avons-nous besoin de dire avec quelle ardeur on se mit au travail dans ce département ministériel ? Les ordonnances-mandats furent signés en quelques minutes — ce fut chose aisée puisque toutes les pièces sont préparées à l'avance au bureau du receveur général — et expédiés au Docteur Cumberland pour désarmer son bras. C'est ainsi que ces fonctionnaires de l'Etat purent recevoir leurs chèques sans trop de retard ⁽⁵⁸⁾.

Depuis ce banal incident, peu flatteur du reste pour les nôtres, les délais inscrits dans nos lois de finances sont scrupuleusement observés. Car chacun pense au « big stick » du conseiller financier.

c) PAIEMENT DES CREANCES PRIVILEGIEES

C'est aussi à l'acte diplomatique du 16 septembre 1913 que nous devons l'établissement, dans notre organisme financier, du système des créances privilégiées sur notre Trésor public. D'après ce système, certaine catégorie de créanciers, en raison de la qualité de leurs créances, aurait le droit d'être préférée à telle autre catégorie de créanciers de l'Etat. C'est là une innovation intéressante qui mérite quelques explica-

(58) Nous avons dû citer de mémoire cet incident, qui n'est consigné dans aucun ouvrage ou recueil.

tions. Aussi bien nous allons exposer : 1° l'ordre dans lequel ces créances s'exercent sur l'Etat haïtien; 2° le conflit au sujet du budget de 1920-1921 où le Gouvernement des Etats-Unis en fit état pour justifier le non-paiement des indemnités des membres de notre Gouvernement.

1° ORDRE DES CRÉANCES. — L'article 5, 1^{er} al., de la Convention américano-haïtienne de 1915 porte : « Toutes les valeurs recouvrées et encaissées par le receveur général seront appliquées : 1° au paiement des appointements et allocations du receveur général, de ses auxiliaires et employés et des dépenses du Bureau de la recette, qui comprendront les appointements et les dépenses du conseiller financier, les salaires devant être déterminés suivant accord préalable; 2° à l'intérêt et à l'amortissement de la dette publique de la République d'Haïti; 3° à l'entretien de la police visée à l'article 10, et le solde au Gouvernement haïtien pour les dépenses courantes. »

En tête de la liste, nous voyons figurer les traitements et frais du conseiller financier, du receveur général et de ses aides, ainsi que les dépenses du Bureau de la recette. Ce sont les premiers servis. Nous ne critiquerons point cette position de faveur accordée à ceux-là qui mettent leurs lumières au service de notre pays. Si on admet le contrôle de nos finances par les agents du Gouvernement des Etats-Unis, il faut aussi admettre que leurs créances contre l'Etat aient la priorité sur les autres et que la marche des

importants services publics qu'ils dirigent ne soit à aucun moment entravée par manque d'argent.

A la deuxième place, nous trouvons les intérêts et amortissements de la dette publique. Qu'est-ce qui a pu valoir aux obligataires de la dette publique tant de sollicitude ? Visiblement, les négociateurs de la Convention de 1913 cherchaient en agissant ainsi à raffermir le crédit de l'Etat d'Haïti si fortement ébranlé par le spectacle du désordre financier inouï qui avait, jusqu'en 1913, régné dans notre administration. De plus, les recettes douanières, qui constituaient la plus forte partie des ressources du pays et qui donnaient une moyenne de 30.000.000 gourdes par an, ne représentaient plus pour l'année financière 1914-1915 que 15.725.799,10 gourdes ⁽⁵⁹⁾. Il importait donc de faire savoir aux créanciers de l'Etat qu'ils seraient payés en dépit de l'état de nos finances et aux bailleurs de fonds auxquels le Gouvernement haïtien ferait appel que leurs créances auraient une bonne place.

Au troisième rang vient la police. Elle est organisée par les officiers américains, et c'est déjà une bonne raison pour qu'on lui octroie la troisième place. Mais elle a encore d'autres titres à notre reconnaissance, car elle est constituée en vue de la préservation de la paix intérieure, de la sécurité des droits individuels et de la complète observance de ce traité

(59) Rapport Conseiller financier-receveur général 1927-1928, éd. anglaise, p. 33.

(Convention 1915, art. 10). Aucun progrès n'est réalisable sans la paix.

Enfin, tout au bas de cette pyramide des créances, rôdent les services publics haïtiens. Le solde, dit le texte, sera remis au Gouvernement haïtien pour les dépenses courantes. Les adversaires de l'intervention américaine attaquèrent vivement la nomenclature de l'article 5, qui reléguait au dernier plan les services publics restés sous la direction de nos gouvernants. Ils dégagèrent de cette clause tout ce qu'elle pouvait contenir d'irrévérencieux et de désobligeant pour nos gouvernants, qui recueillaient ainsi les miettes de la table. Ce sont là des arguments d'ordre sentimental. Envisageons plutôt le côté pratique de la question.

Avec un trésor enflé, l'échelle des créances établie par l'article 5 ne présente aucun inconvénient. Car tous nos fonctionnaires et employés publics seraient payés à date fixe. Mais qu'une crise économique secoue notre pays — ce fut le cas de 1914 à 1918 — et le prive de ressources suffisantes pour faire face à toutes ses obligations financières, le Gouvernement haïtien se trouve immédiatement à la merci du Cabinet de Washington, qui reste libre de s'en tenir à l'exécution intégrale de la Convention de 1915. Et, de ce fait, des fonctionnaires haïtiens qui peinent du matin au soir pourraient se voir préférer, pour le paiement de leur dû, des obligataires de notre dette publique. A-t-on besoin d'insister davantage pour faire ressortir l'injustice de la clause qui nous occupe ?

Ainsi, nous voyons bien les conséquences fâcheuses

que l'exécution de cet article 3 peut avoir pour notre Gouvernement. Et maintenant ne devons-nous pas nous demander à quelle raison a dû obéir le rédacteur de la Convention en plaçant au dernier rang des créanciers de l'Etat les services publics dirigés par les Haïtiens ? Cette mauvaise place a-t-elle été assignée à nos gouvernants en raison du peu d'importance qu'on attachait aux services confiés à leur soin ?

Il y eut en effet une tendance chez les Américains à ne voir dans l'Administration haïtienne qu'un cha-pelet de sinécures; tendance qu'ils manifestèrent du reste en demandant et en obtenant la suppression de tous les emplois militaires et de nombre d'emplois civils ⁽⁶⁰⁾. Et de là, le raisonnement suivant : « Les créances de ces fonctionnaires contre l'Etat ne méritent aucune attention. Nous les paierons après que toutes les dépenses publiques auront été effectuées. Ré-servons-leur le solde quand il y en aura. » Raison-nement injuste. Car si nombre d'emplois méritaient d'être supprimés, on ne pouvait pas dire que tous étaient des sinécures, puisque beaucoup ont survécu à l'épuration.

Mais, dira-t-on enfin, cet article 3 n'est-il pas inutile ? Car le Gouvernement des Etats-Unis voulait-il s'assurer que les fonctionnaires qu'il proposerait pour le contrôle seraient régulièrement payés ? L'article 2 de la Convention de 1915 plaçait toutes les recettes douanières entre les mains du receveur général, et

(60) *Rapport Louis Borno*, 1918, p. 226.

l'article 6 lui accordait 5 p. 100 de ces valeurs pour le fonctionnement du contrôle. Il n'avait qu'à les prélever avant de procéder au paiement de toutes autres créances. Voulait-on relever le crédit de notre pays aux yeux de l'étranger ? Il n'était pas nécessaire de placer au second rang des créanciers de l'Etat haïtien les porteurs de titres des emprunts publics. Car le contrôle des finances de notre pays par les agents du Gouvernement américain, dont le crédit et la puissance sont solidement établis, suffisait pour inspirer confiance, surtout que le receveur général se trouvait chargé de recouvrer les recettes et d'effectuer les paiements (art. 2) et que le Gouvernement haïtien s'interdisait le droit de diminuer les droits de douane, dont partie constituait le gage des porteurs, sans l'assentiment du président des Etats-Unis (art. 9). La police ? Elle assurait la paix. Nos dirigeants n'avaient pas intérêt à ce qu'elle ne fût pas payée régulièrement.

Cependant, l'article 5 n'est pas inutile. Nettement défavorable au Gouvernement haïtien, il sera un instrument puissant entre les mains du Cabinet de Washington pour manœuvrer nos dirigeants. Comment ? Le conflit suivant va nous l'apprendre.

2° CONFLIT AU SUJET DU BUDGET 1920-1921 ⁽⁶¹⁾ où L'ORDRE DES CRÉANCES EST INVOQUÉ POUR JUSTIFIER LE NON-PAIEMENT DE FONCTIONNAIRES HAÏTIENS. — Ce conflit est l'un des plus violents qui aient éclaté entre les

(61) *Doc. diplom.*, 1921, p. 61 à 101.

deux gouvernements signataires de l'acte diplomatique du 16 septembre 1913. Il est aussi l'un des plus compliqués en ce que les procédés énergiques qu'y employa le Gouvernement de Washington eurent pour but de porter le Cabinet de Port-au-Prince à prendre une série de mesures auxquelles ce dernier s'opposait. C'est pourquoi nous désirons en faire un exposé détaillé, ce qui ne manquera pas de jeter une vive lumière non seulement sur l'usage qui a été fait de l'article 5 de la Convention, mais encore sur les tendances qui ont présidé à une époque donnée à la mise en œuvre des clauses financières liant les deux nations américaines. Abordons les faits.

Le 12 juillet 1920, alors que les autorités haïtiennes s'occupaient activement de préparer le budget, M. Fleury Féquière, notre secrétaire d'Etat des Finances, reçut de M. John Mc Illhenny, conseiller financier, la communication suivante : « Je me vois dans l'obligation de cesser toute étude du budget jusqu'au moment où certaines affaires auront été réglées suivant les recommandations faites par moi au Gouvernement haïtien. » ⁽⁶²⁾. Ainsi le Cabinet de Port-au-Prince était mis en demeure d'agréer les vues du conseiller financier sur certaines affaires pour que celui-ci consentit à poursuivre, avec nos dirigeants, la préparation du budget.

Mais quelles étaient ces affaires pour le règlement desquelles M. Mc Illhenny imposait, d'une façon si

(62) *Doc. diplom.*, 1921, p. 61.

cavalière, ses recommandations ? Notre secrétaire d'Etat des Finances sembla les ignorer ⁽⁶³⁾, puisqu'il écrivit le lendemain au conseiller financier pour lui demander de les énumérer. M. Mc Illhenny ne répondit point par lettre et, le 14 juillet suivant, se rendit au Palais National en compagnie de M. Bailly-Blanchard, ministre plénipotentiaire des Etats-Unis à Port-au-Prince, et du colonel John-H. Russell, chef de l'occupation militaire d'Haïti, pour entretenir notre chef d'Etat sur le différend existant entre le Gouvernement et le bureau du conseiller financier.

A la suite de cette conversation, il fut entendu que M. Mc Illhenny adresserait à nos dirigeants un mémoire contenant l'exposé des questions à trancher ⁽⁶⁴⁾.

Le 19 juillet, M. Bailly-Blanchard remit au président de la République le memorandum du conseiller financier, dans lequel ce dernier demandait au Gouvernement haïtien de prendre des dispositions pour prohiber l'importation de l'or américain en Haïti, en

(63) Le Président d'Haïti les savait; car il les exposa et les critiqua vivement dans une mémorable entrevue qu'il eut le 13 juillet 1920 au Palais national de Port-au-Prince avec l'amiral Snowden, alors gouverneur militaire de la République Dominicaine, accompagné de M. Bailly-Blanchard. M. Dantès Bellegarde, qui fut à cette époque notre secrétaire d'Etat de l'Instruction publique et aussi l'un des témoins de cette scène émouvante, en a fait le poignant récit dans le 2^e tome de son très récent ouvrage, *Pour une Haïti heureuse*, au chapitre intitulé *Le calvaire d'un Gouvernement*. On peut en lire un extrait dans les colonnes du journal *Le Temps* paru le 4 juillet 1929.

(64) *Doc. diplom.*, 1921, p. 71.

application de l'article 15 d'une convention signée avec la Banque Nationale de la République d'Haïti le 12 avril 1919. Pensant qu'une telle mesure serait de nature à créer des difficultés à notre pays — elle provoqua les protestations de maintes légations, — nos dirigeants refusèrent d'y souscrire.

Le 29 juillet, M. Bailly-Blanchard, ministre plénipotentiaire des Etats-Unis à Port-au-Prince, et le colonel Russell se rendirent de nouveau au Palais National pour demander à notre président : 1° de faire voter immédiatement par le Conseil d'Etat une loi prohibant l'importation de l'or en Haïti et une autre abrogeant celle du 16 juillet 1920 relative à l'application de l'article 5 de notre Constitution; 2° de s'abstenir de promulguer la loi créant l'Office de vérification et de compensation votée par le Conseil d'Etat en vertu de l'article 296 du Traité de Versailles; 3° de *renvoyer les membres du cabinet* ⁽⁶⁵⁾.

Le président Sudre-Dartiguenave, qui dirigeait les destinées de notre pays, refusa de prendre aucune de ces mesures. Son refus fut suivi d'une sanction inattendue. En effet, lorsque, le 30 juillet, le comptable-payeur du ministère de l'Intérieur se présenta au bureau du receveur général, on lui remit les chèques de tous les fonctionnaires figurant au budget de son département, à l'exclusion de ceux du président de la République, des secrétaires d'Etat et des membres du Conseil d'Etat.

(65) *Doc. diplom.*, 1921, p. 72 et 73.

Ainsi, pour contraindre le Gouvernement haïtien à prendre les mesures qui lui furent dictées, le conseiller financier refusa tout d'abord de collaborer à la préparation du budget. Nos dirigeants ne s'en alarmèrent pas, car au cas où le Corps législatif n'aurait pas eu le temps d'arrêter le budget avant son ajournement, le budget en vigueur pendant l'année financière en cours pouvait être maintenu pour l'année suivante (Constitution, art. 117). Cette première sanction n'ayant pas donné les résultats espérés, le ministre américain s'empessa d'user de l'ultime moyen en passant au conseiller financier l'ordre de retenir le traitement du mois de juillet des membres du Gouvernement et du Conseil d'Etat. Que vont faire nos dirigeants ?

Dans son télégramme du 6 août 1920 adressé au président Wilson et confirmé par sa lettre du 9 août, le président d'Haïti protesta énergiquement contre cette mesure de violence qui constituait « une atteinte à la dignité du Gouvernement et du peuple haïtien » ⁽⁶⁶⁾. De son côté, notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures chargea notre ministre à Washington de faire des représentations à ce sujet au département d'Etat.

Le président Wilson ne répondit pas directement aux communications qui lui furent adressées par notre chef d'Etat. Ce fut le ministre américain à Port-au-Prince qui, dans sa note verbale du 19 août 1920, fut chargé d'accuser réception du câblogramme du pré-

(66) *Doc. diplom.*, 1921, p. 76.

sident d'Haïti et de faire connaître les vues du département d'Etat. Dans cette note, il déclara que le Gouvernement des Etats-Unis regrettait vivement le motif qui avait obligé le ministre américain à prendre la grave détermination de s'abstenir de verser aux membres du Gouvernement haïtien et du Conseil d'Etat leurs traitements du mois de juillet. Il rappela que l'acte diplomatique du 16 septembre 1913 fut conclu dans le but de resserrer les liens d'amitié entre les deux gouvernements par la coopération la plus cordiale à des mesures propres à améliorer les finances d'Haïti, à maintenir l'ordre sur le territoire de la République et à mettre à exécution des plans pour le développement économique et la prospérité de la République et du peuple haïtien. Mais il souligna que cette coopération qui existait entre les deux pays avait récemment fait défaut et que le Gouvernement haïtien avait délibérément refusé d'exécuter la prescription d'un accord (Accord du 24 août 1918 sur la communication des projets de loi) ^(66 bis), né de la Convention américo-haïtienne de 1915.

C'est ici que l'article 3, dont nous avons plus haut analysé le contenu, va être invoqué. Suivons le ministre américain dans son argumentation.

Tant que la coopération, dit-il en résumé, exista entre les deux gouvernements, le Cabinet de Washington n'insista pas sur la stricte application de l'article 3 et donna la priorité aux dépenses courantes du Gouvernement haïtien sur les intérêts et l'amor-

(66 bis) Voir *infra*, p. 222.

tissement de nos dettes publiques. Mais devant la nouvelle attitude de nos dirigeants, il se voyait forcé de s'en tenir aux termes de cet article, jusqu'à ce que le Gouvernement d'Haïti manifestât de nouveau le désir de coopérer avec les fonctionnaires de la Convention. Toutefois le département d'Etat laissait au ministre américain la liberté de suspendre par déférence l'exécution de la mesure tendant à retenir, pour une période de trente jours, les traitements des membres du Gouvernement haïtien et du Conseil d'Etat dans l'espoir qu'avant l'expiration de ce délai nos gouvernants montreraient une fois de plus leur désir de coopérer cordialement avec le Gouvernement des Etats-Unis pour réaliser les objets de la Convention ⁽⁶⁷⁾.

Et, maintenant voici les conditions auxquelles le ministre américain subordonne ce paiement par déférence :

A. — *Lois à abroger :*

1. Loi sur le droit de propriété immobilière en Haïti par des résidents étrangers;
2. Loi remettant les biens séquestrés aux Allemands;
3. Loi sur les pensions;
4. Loi relative aux droits de douane sur les automobiles, machines à écrire, etc.;
5. Loi sur les marques de fabrique;
6. Loi sur les mines et concessions minières;

(67) *Doc. diplom.*, 1921, p. 81 et 82.

7. Loi sur la préparation des professeurs de l'enseignement primaire;
8. Loi sur les écoles préparatoires professionnelles;
9. Loi sur les chemins de fer et les tramways;
10. Loi sur les armes à feu et les munitions;
11. Loi sur l'arpentage.

B. — *Lois à faire voter :*

1. Loi mettant en exécution la section 13 du contrat du retrait et réaffirmant la gourde comme monnaie légale d'Haïti;
2. Lois prévoyant les baux à longs termes;
3. Loi consacrant les dix modifications dans le contrat de la Banque Nationale de la République d'Haïti;
4. Loi approuvant le transfert de la Banque Nationale de la République d'Haïti à la nouvelle Banque Nationale de la République d'Haïti, Société haïtienne.

Comme vous le voyez, la liste des exigences du ministre américain s'est singulièrement allongée. En somme, le Gouvernement haïtien était accusé de n'avoir pas communiqué toutes ces lois dont le ministre américain demandait l'abrogation et était mis en demeure de faire voter certaines autres. Était-ce bien là la vraie coopération ?

Ces propositions de la légation des Etats-Unis rencontrèrent la plus vive opposition dans les milieux

officiels de Port-au-Prince. Le Gouvernement haïtien soutint que les indemnités des membres du Gouvernement et du Conseil d'Etat pour le mois de juillet étaient légalement dues et que le paiement de ces indemnités ne pouvait être subordonné à aucune condition ⁽⁶⁸⁾. Puis, examinant minutieusement les exigences du ministre américain, notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures critiqua la conception américaine de la coopération, d'après laquelle notre Gouvernement serait placé sous la coupe des agents du Cabinet de Washington, qui entendent imposer leur volonté au peuple haïtien. Pour ce qu'il s'agit des lois à rapporter, le chef de notre diplomatie fit ressortir que la plus grande partie de ces lois n'avait pas été promulguée et que la légation des Etats-Unis s'est plu à les mentionner pour allonger la liste de ses griefs contre nos dirigeants. De plus, dans cette liste, se trouvaient des lois d'ordre purement technique qui ne touchaient en aucune façon à la Convention de 1915 : telles que les lois sur l'enseignement, sur l'arpentage, sur les mines et concessions minières, sur les marques de fabrique. Notre Gouvernement, par conséquent, n'avait pas à les communiquer au ministre américain.

Examinant, les unes après les autres, les autres lois dont la législation américaine réclamait l'abrogation, notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures fit l'historique des difficultés auxquelles elles don-

(68) *Doc. diplom.*, 1921, p. 83.

nèrent lieu et montra que toutes ces lois, avant d'avoir été présentées au Corps législatif, avaient été, conformément à l'Accord du 24 août, communiquées au ministre américain, mais que, celui-ci s'étant abstenu de produire ses observations, elles avaient été votées par le Conseil d'Etat. Toutefois, désirant donner la preuve de son désir d'accord et d'entente avec le gouvernement américain, le Gouvernement haïtien se déclarait disposé à accueillir et à discuter avec la légation des Etats-Unis tout amendement et toute objection contre ces lois.

Relativement aux quatre projets de loi dont la note américaine demandait le vote immédiat, le Gouvernement haïtien présenta les observations suivantes :

a) En ce qui concerne la loi mettant en exécution la section 15 du contrat du retrait et confirmant la gourde comme monnaie légale d'Haïti, le Cabinet de Port-au-Prince fit remarquer que le projet de la loi présenté par le conseiller financier était imprécis et incomplet, car on ne pouvait établir une unité monétaire sans en déterminer le poids et le titre.

b) Quant à la loi prévoyant les baux à longs termes dont le texte avait été rédigé par nos gouvernants, la légation américaine l'avait modifiée en donnant au conseiller financier des pouvoirs plus étendus que ceux qui lui sont attribués par la Convention de 1915.

c) Sur la loi concernant les dix modifications dans le contrat de la Banque Nationale de la République d'Haïti, le Gouvernement haïtien n'admettait que les

modifications signées *ad referendum* à Washington le 6 février 1920 par son délégué, M. Fequière, et repousserait toute autre suggestion.

d) Sur la loi approuvant le transfert de la Banque Nationale de la République d'Haïti, société française, à la nouvelle Banque Nationale de la République d'Haïti, société haïtienne, le Gouvernement haïtien n'a cessé de dire et d'écrire au conseiller financier qu'il était prêt à adhérer à ce transfert.

Pour contrôler l'exactitude de ces déclarations, le Cabinet de Port-au-Prince demanda au Département d'Etat de déléguer des hommes impartiaux et consciencieux pour faire une enquête sur place ⁽⁶⁹⁾.

En dehors des échanges de notes qui s'opéraient entre le département des Relations extérieures à Port-au-Prince et la légation des Etats-Unis, M. Albert Blanchet, notre chargé d'affaires *ad interim* à Washington, discutait avec le Département d'Etat cette palpitante question de la retenue par le conseiller financier des traitements des membres du Gouvernement et du Conseil d'Etat. Ses démarches ne furent pas couronnées de succès, car M. Norman H. Davis, dans sa lettre du 27 août 1920, ne fit que répéter les propositions de la légation des Etats-Unis que nous avons reproduites plus haut.

En face de cette attitude, le président d'Haïti exprima le désir de se rendre à Washington « pour ex-

(69) *Doc. diplom.*, 1921, p. 86.

pliquer ou comprendre la situation » ⁽⁷⁰⁾. Le secrétaire d'Etat américain s'y opposa, prétextant qu'en raison de la gravité de la situation la présence de notre chef d'Etat était nécessaire en Haïti. Craignait-il que ses adversaires politiques ne fissent état des doléances du président Dartiguenave pour diriger de plus vives attaques contre la politique extérieure de son Gouvernement ?

En tout cas, le Département d'Etat s'empessa d'envoyer à Port-au-Prince, l'amiral Knapp avec mission d'aplanir les difficultés qui s'éternisaient entre la légation des Etats-Unis et le Gouvernement d'Haïti. L'amiral eut, en présence du ministre américain, une entrevue avec notre chef d'Etat. A la suite de cet entretien, il fut convenu : 1° Qu'en attendant l'interprétation exacte de l'Accord du 24 août 1918, le Gouvernement haïtien accepterait de rapporter les lois critiquées à condition que le Département d'Etat invite la légation à reprendre la discussion de ces lois; 2° Que le Cabinet de Port-au-Prince discutera aussi avec la légation des Etats-Unis les lois sur les baux à longs termes et sur la prohibition de l'importation de l'or en Haïti ⁽⁷¹⁾.

Grâce à cet arrangement, le président d'Haïti et ses ministres, ainsi que nos conseillers d'Etat, furent payés de leurs indemnités du mois de juillet.

Le dénouement de ce conflit constitua une victoire

(70) *Doc. diplom.*, 1921, p. 97.

(71) *Doc. diplom.*, 1921, p. 99.

pour les autorités haïtiennes, qui surent défendre et conserver leur droit de discuter les affaires de leur propre pays.

D. — CONTROLE HAITIEN DU PAIEMENT DES DÉPENSES.

L'article 7 de la Convention américo-haïtienne de 1915 fait obligation au receveur général de faire figurer, dans le rapport mensuel qu'il doit adresser aux gouvernements haïtien et américain, les dépenses effectuées pour compte de l'Etat d'Haïti.

Ce rapport est certainement utile pour renseigner nos dirigeants sur l'emploi qui est fait des deniers publics. Mais il est insuffisant. Il faut l'examen des détails; il importe de contrôler la justification des dépenses et les bordereaux attachés aux mandats de paiement.

Qui sera chargé de faire ce travail ?

Notre Chambre des comptes, qui, du temps où Haïti jouissait de son autonomie financière, se livrait au dur et dangereux labeur d'apurer les comptes, a été supprimée. Cette mesure, du reste, a été l'objet de vives critiques tant en Haïti qu'aux Etats-Unis. Certains y ont vu un moyen employé par les agents du Gouvernement de Washington pour se débarrasser de tout contrôle.

Le sénateur W. H. King, dans un discours prononcé au Sénat américain, a dit à ce sujet d'amères paroles, que nous reproduisons ci-après :

« Le département des Travaux publics, dit le sé-

nateur américain, a dépensé des millions de dollars d'argent haïtien sans en rendre compte au peuple. Quand les Américains arrivèrent en Haïti, en 1915, ils abolirent immédiatement la Chambre haïtienne des comptes et promirent aux Haïtiens un système de comptabilité meilleure et plus moderne. Pendant treize ans, cette promesse n'a pas été réalisée. Le docteur Millspaugh (conseiller financier) a demandé au département d'Etat d'envoyer des experts comptables en Haïti.

» Ce sont là de graves accusations; elles comprennent l'assertion qu'un mystérieux incendie brûla récemment des comptes non encore contrôlés et des pièces justificatives, et que le département de construction des routes avait consulté plus les convenances américaines que les besoins haïtiens. Il y a deux raisons spéciales pour lesquelles de telles accusations devraient être vérifiées aussitôt que possible. Une de ces raisons est qu'elles sont apparemment crues par une considérable partie du public haïtien et de la presse haïtienne. L'autre raison est que, sans aucun doute, cela fait partie de la politique américaine en Haïti de fournir de grandes améliorations publiques dans un minimum de temps et avec un minimum d'occasion pour les haïtiens de discuter ou de contrôler. » (72).

Il est certain que le Gouvernement américain n'au-

(72) *Le Temps* (d'Haïti), 23 mai 1929, Discours du sénateur W. H. King, prononcé le 22 février 1929 au Sénat américain.

rait pas été ainsi accablé s'il avait organisé un service haïtien de contrôle des comptes de notre pays.

La vérité est qu'il n'y a pas de service préposé au contrôle postérieur des comptes. Ce fait n'a pas échappé à l'attention du conseiller financier-receveur général qui le signale dans son rapport annuel pour l'exercice 1927-1928. « En ce qui concerne le contrôle subséquent des comptes, dit ce fonctionnaire, on éprouve depuis longtemps la nécessité de le parfaire; mais le progrès dans ce sens a été lent à cause de la limitation du fonds cinq pour cent. » ⁽⁷³⁾.

Ce contrôle *a posteriori* des comptes, qui est une nécessité dans tout bon système de comptabilité publique, qui serait appelé à l'exercer ? Serait-ce le Gouvernement haïtien ou les agents du Gouvernement américain ? Dans l'esprit de ces derniers, ce pouvoir de contrôle serait placé en des mains américaines. Et cela ressort clairement du passage du rapport que je viens de citer. Car le conseiller financier attribue la non-création de cet organisme de contrôle à l'insuffisance du montant des 5 p. 100 sur les recettes douanières, attribué au receveur général-conseiller financier pour les dépenses de l'administration à la tête de laquelle il se trouve. C'est donc qu'il veut faire, de ce service à créer, une dépendance de son administration. Cette conception laisse subsister la critique : le gérant administre et se contrôle.

Ne serait-il pas plus adroit de faciliter la création

(73) Rapport annuel 1927-1928, p. 73.

d'une chambre d'audition composée d'Haïtiens ? A l'occasion, ne conviendrait-il pas de rétablir notre Chambre des comptes ? Dans son principe, l'institution était excellente. Et l'on pourrait la réédifier en y apportant des modifications.

Cette Chambre des comptes ou Chambre d'audition, comme on voudrait l'appeler, aurait toutes les pièces nécessaires à son contrôle. Quand le sénateur King soutient que « le département des Travaux publics dépense des millions de dollars d'argent haïtien sans en rendre compte au peuple », il fait une déclaration qui n'est pas absolument exacte. Il est vrai qu'avant l'exécution de la Convention de 1916, les officiers américains qui s'occupaient de nos finances mettaient quelque fantaisie à l'accomplissement des devoirs de leurs fonctions. Ce qui motiva ces paroles amères de M. Borno, alors secrétaire d'Etat des Relations extérieures : « Entre autres exemples, est-il possible, disait-il, d'admettre que l'administration des Douanes haïtiennes et du Trésor national haïtien continue encore à s'effectuer en dehors de tout contrôle du Gouvernement haïtien ? Quel est le montant des revenus douaniers ? Quelles sont exactement toutes les dépenses qui se font ? Quelles sont les disponibilités du Trésor ? Le Gouvernement, malgré ses démarches répétées, est incapable de le dire. L'occupation n'a jusqu'ici, depuis bientôt un an, fourni aucun compte. Il va sans dire que le Gouvernement ne met pas le moins en doute la parfaite honorabilité des officiers américains, cette honorabilité est en dehors de

tout débat. Ce qu'il tient à faire constater, c'est la position anormale et choquante d'un Gouvernement à qui l'on refuse d'être renseigné sur ses propres affaires, à qui l'on refuse d'être mis à même d'en connaître et d'en contrôler la marche et la situation. » ⁽⁷⁴⁾.

Actuellement, notre gouvernement est renseigné.

Le département des Finances détient le double des ordonnances-mandats, des pièces justificatives (art. 14, L. fin.) et de tous autres documents nécessaires à son contrôle. Ce qui fait défaut, c'est une institution compétente pour les éplucher : une chambre d'audition, dont les attributions seraient bien déterminées. C'est à elle que reviendrait le soin d'apurer les comptes. Elle pourrait se livrer à un examen minutieux des pièces justificatives. Certes des cas d'omission de justification peuvent se présenter. Mais c'est un accident qui serait vite réparé ? Et nous devons déclarer en toute justice que les fonctionnaires américains sont, sous ce rapport, d'une régularité parfaite. Le contrôle deviendrait sévère en ce qui toucherait la validité de la quittance. Le département des Finances a-t-il délivré et le receveur général a-t-il payé un mandat pour une dépense qui n'a pas été faite ou pour une dépense autre que celle qui a été faite ? Ce serait le rôle de la Chambre des comptes de signaler de telles irrégularités.

Pour permettre à cette institution de rendre un service efficace, il serait nécessaire de lui laisser des

(74) *Rapport de M. L. Borno*, 1918, t. I, p. 223.

moyens puissants d'investigation, d'organiser d'une façon sérieuse le recrutement de son personnel, où prédominerait l'élément technique, d'assurer aux fonctionnaires désignés à ce périlleux labeur les garanties d'indépendance nécessaires pour exercer sans crainte les devoirs de leur charge.

Qu'il me soit permis de reproduire ici ces suggestions de M. Henri Chardon, qui ne manquent pas de justesse : « Il semble, dit-il, qu'un système qui combinerait les législations de la Belgique et de la Prusse et qui encadrerait l'ordonnancement des dépenses de deux contrôles, l'un manifesté par un visa, destiné à assurer la régularité de la dépense et à prévenir les infractions; l'autre, postérieur, destiné à les révéler et à permettre de les réprimer au cas où elles se seraient néanmoins produites, il semble qu'un tel système serait complètement efficace et devrait avoir la plus salubre influence sur la gestion de nos finances. » ⁽⁷⁵⁾.

Ne croirait-on pas ces paroles écrites pour Haïti ? Nous avons vu que le conseiller financier exerce déjà le contrôle préventif. C'est fort bien. Mais il peut se tromper, on peut surprendre sa vigilance, et les erreurs ou infractions qui lui échapperaient seraient redressées par notre Chambre des comptes.

Voilà que, partis pour montrer le contrôle de notre Gouvernement sur les dépenses publiques, nous cons-

(75) *Rôle et attributions de la Cour des comptes*, par Henri Chardon, 1883. — Ce vœu est actuellement réalisé en France.

tatons que ce contrôle est inexistant, non pas en raison de l'absence des pièces à vérifier, mais en raison de l'absence de l'organisme nécessaire pour accomplir cet important travail. Devant cette lacune, nous avons dû faire un vœu : celui de voir restaurer une vieille institution détruite. Ce vœu n'est pas futile, comme on pourrait le croire. Car cette cour d'audition, agrégée à notre système financier, viendrait garantir au pays la bonne administration de la fortune publique. Des hostilités seraient ainsi désarmées et l'œuvre financière entreprise dans notre pays par la République étoilée — œuvre qui a produit des résultats heureux — pourrait s'achever dans une atmosphère sereine d'où seraient bannis les âpres cris de justes revendications.

§ III. — Responsabilité des fonctionnaires américains comptables de deniers publics.

La question de la responsabilité des fonctionnaires américains engagés dans l'Administration haïtienne n'a pas échappé à l'attention de nos hommes d'Etat. Déjà, les rapporteurs de la Commission spéciale de notre Chambre des députés, chargée d'examiner la Convention du 16 septembre 1915, opinaient qu'au cas où le receveur général se rendrait coupable de malversation « le délinquant pourrait même être passible de poursuites judiciaires » ⁽⁷⁶⁾.

(76) *Le Moniteur*, 21 oct. 1916, p. 610.

Mais la Convention elle-même est muette sur ce point. Et on pouvait inférer de ce silence que le Gouvernement des Etats-Unis se réservait d'apprécier les actes des fonctionnaires qu'il désignerait à notre chef d'Etat pour participer à la gestion de nos finances, bien que nos lois de police soient obligatoires pour tous ceux qui habitent le territoire d'Haiti.

Mais des textes légaux sont venus faire évanouir toute hésitation qu'on pourrait avoir à cet égard. En effet, l'article 23 de la loi de finances du 20 juillet 1927 dispose : « Toute dépense en dehors des conditions établies par la présente loi, de même que toute avance sur crédit à justifier ultérieurement, restera à la charge du secrétaire d'Etat qui l'aura requise ou ordonnée, ou du receveur général qui en aura fait le paiement... » Il est donc acquis que le receveur général, tout comme le secrétaire d'Etat ordonnateur, est civilement responsable des paiements faits à l'encontre de la loi de finances; toutes valeurs ainsi payées sont laissées à sa charge. C'est précis.

Mais la loi de finances va plus loin. En son article 34, elle énumère les comptables des deniers publics, et dans la liste nous découvrons : le receveur général et le directeur général des Contributions. Et pour qu'il n'y ait aucune équivoque, ce même article fait savoir en son dernier alinéa que « les dispositions de la loi du 26 août 1870 modifiée par celle du 13 août 1871 et toutes autres lois non contraires sur la responsabilité des fonctionnaires publics seront applicables à tous comptables de deniers publics ».

Voilà donc un texte qui dit en termes clairs — il n'y a pas moyen d'être plus précis — que le receveur général et le directeur général des Contributions sont comptables des deniers publics et que les lois haïtiennes leur sont applicables pour les infractions dont ils se rendront coupables au cours de leur gestion.

Est-il nécessaire de dire que, s'agissant de loi haïtienne, l'application ne peut en être logiquement faite que par les tribunaux haïtiens ? Y a-t-il malversation, concussion, faux, détournements ou tous autres actes répréhensibles de la part des comptables de deniers publics, ce sont nos tribunaux qui devront statuer pour les déclarer coupables ou les acquitter. La loi n'a établi aucune exception.

Cette opinion se trouve fortifiée par le fait que la loi de finances que j'ai citée plus haut, et qui est si catégorique, est inspirée par le conseiller financier (Convention 16 sept. 1915, art. 2, 2^e al.) et approuvée par le département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique (Accord 24 août 1918).

Jusqu'ici, aucun fait malheureux n'est venu ébranler l'opinion que nous nous sommes faite sur la responsabilité des fonctionnaires américains comptables de nos deniers publics. Cela nous permet de conserver toute notre illusion à cet égard et de conclure que nos lois régissent les actes répréhensibles commis dans la gestion de nos finances par les fonctionnaires américains, qui sont, à n'en pas douter, justiciables de nos tribunaux.

CHAPITRE III

LE CONTROLE AMERICAIN SUR LES EMPRUNTS ET LA DETTE PUBLIQUE

Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et ses agents exercent un contrôle étroit : 1° Sur les emprunts; 2° Sur la dette publique. Essayons de préciser les prérogatives qui leur sont reconnues en ces matières.

§ I. — Les emprunts.

L'article 8 de la Convention américano-haïtienne du 16 septembre 1913 apporte des restrictions importantes au droit souverain de notre Gouvernement de contracter des emprunts. Quelles sont ces restrictions ? Sont-elles en harmonie avec la souveraineté d'Haïti ? Quelle sera la portée des pouvoirs conférés au Cabinet de Washington en l'espèce ? Il s'agira aussi de négociations d'emprunt. Quel rôle y joueront le département d'Etat et le conseiller financier ? Quelle sera la

nature de la collaboration américano-haïtienne ? Sera-ce une collaboration sur un pied d'égalité ? Le Gouvernement des Etats-Unis ne va-t-il pas essayer ici, comme en matière budgétaire, d'imposer ses vues à nos dirigeants ? N'aurons-nous pas à enregistrer des conflits ?

Voilà que nous avons déterminé la matière de ce paragraphe que nous analyserons sous les rubriques suivantes : 1° L'article 8 et la souveraineté d'Haïti; 2° Les conditions requises pour que le Gouvernement haïtien puisse contracter un emprunt; 3° Négociations d'emprunts; 4° Conflit au sujet de l'emprunt de 40 millions de dollars.

A. — L'ARTICLE 8 ET LA SOUVERAINETÉ D'HAÏTI.

Le Gouvernement haïtien ne peut plus librement emprunter et augmenter sa dette publique. Cette assertion est consacrée par l'article 8 de la Convention américano-haïtienne du 16 septembre 1915 ainsi conçu : « La République d'Haïti ne devra pas augmenter sa dette publique, sauf accord préalable avec le président des Etats-Unis, ni contracter aucune obligation financière, à moins que, les dépenses du Gouvernement défrayées, les revenus de la République, disponibles à cette fin, soient suffisants pour payer les intérêts et pourvoir à un amortissement pour l'extinction complète d'une telle dette. »

Ainsi, pour que le Gouvernement d'Haïti puisse valablement contracter un emprunt, il lui faut obtenir l'ac-

cord préalable du président des Etats-Unis ou établir que l'emprunt envisagé est proportionné à ses revenus.

Nous n'avons pas l'intention de discuter ici la validité de l'article 8. Car notre opinion, à cet égard, sera amplement développée plus loin dans un cas similaire (Restriction aux pouvoirs législatifs de la République d'Haïti en matière douanière, *infra*, p. 203). Mais nous voudrions dire un mot sur une curieuse argumentation de la Commission spéciale de notre Chambre des députés chargée d'examiner la Convention de 1915, tendant à établir que la clause ci-dessus reproduite laisse intacte la souveraineté d'Haïti.

Abordons maintenant la thèse de ladite Commission.

« Cet article (art. 8), disent les rapporteurs, consacre-t-il un démembrement de la souveraineté nationale parce que l'Etat contracte une « obligation de ne pas faire » ? Nullement. Les deux Etats sont deux personnes qui prennent l'engagement synallagmatique : l'un d'accorder ses bons offices, de faciliter le crédit, d'assurer des capitaux, d'asseoir les finances haïtiennes sur une base solide; l'autre de fournir une garantie d'administration : celle de ne pas augmenter ses dettes, constituant ainsi une sûreté à ses créanciers.

» Augmenter son passif, c'est diminuer son patrimoine, diminuer les sûretés de ses créanciers. Conçoit-on que nous nous réservions le droit d'augmenter nos dettes arbitrairement ? Ce serait au détriment économique et financier de la Convention. En tout cas, si nous venions à augmenter nos dettes, ce serait après

un accord préalable avec le président des Etats-Unis, notre répondant, notre garant. Ce n'est pas là aliéner notre souveraineté. » ⁽¹⁾.

Les Haïtiens, comme du reste les fiers habitants qui peuplent les autres républiques antillaises, éprouvent une certaine honte à avouer que leur pays ne jouit plus de sa pleine souveraineté. Peu d'Haïtiens cultivés échappent à ce sentiment et acceptent de reconnaître à la lumière des principes juridiques la nature des faits accomplis. De plus, le projet d'une convention avec les Etats-Unis d'Amérique, dont l'attitude avait toujours provoqué chez les nôtres une certaine méfiance, n'avait pas la faveur de tout le public haïtien ⁽²⁾. Il importait donc de dorer la pilule pour l'administrer au peuple d'Haïti. C'est ainsi que nous nous expliquons les raisons qui ont inspiré le langage des rapporteurs de la Commission de la Chambre des représentants, tendant à faire accroire que l'article 8 ne pouvait rien contre la souveraineté de notre pays.

Qu'est-ce que la souveraineté ?

« L'Etat, dit Esmein, est la personnification juridique d'une nation; c'est le sujet et le support de l'autorité publique. Ce qui constitue en droit une nation, c'est l'existence, dans une société d'hommes, d'une autorité supérieure aux volontés individuelles. Cette autorité, qui, naturellement, ne reconnaît point de

(1) *Le Moniteur*, 25 oct. 1916, p. 615.

(2) On peut s'en rendre compte par la lecture des journaux nationalistes de 1913, spécialement de *Haïti intégrale*.

puissance supérieure ou concurrente quant aux rapports qu'elle régit, s'appelle la souveraineté. » ⁽³⁾.

Maintenant, que constatons-nous ? Nous voyons que le Gouvernement haïtien est — s'il désire contracter un emprunt, c'est-à-dire prendre une mesure purement interne — obligé de rechercher au préalable l'accord du président des Etats-Unis; il ne peut agir qu'en vertu d'une habilitation. Il prend l'engagement de s'abstenir d'ordonner une mesure qu'il peut juger vitale pour le pays, si un chef d'Etat étranger s'y oppose. L'article 8 consacre l'ingérence du président des Etats-Unis dans les affaires intérieures de notre pays; il subordonne l'action de nos dirigeants à la volonté d'un haut fonctionnaire d'un Etat étranger. Que devient, en ce cas, cette autorité, qui, chez nous, ne reconnaissait point de puissance supérieure ou concurrente, notre souveraineté ? Il est étrange d'apprendre que les rapporteurs de ladite Commission ne conçoivent pas que les autorités haïtiennes se réservent le droit d'augmenter arbitrairement les dettes de l'Etat. Mais l'exercice de ce droit est précisément le fait de la souveraineté, et le conditionner, comme le fait l'article 8, implique un amoindrissement de notre souveraineté, que les auteurs appelleront, suivant leur doctrine, tutelle ou quasi-protectorat ⁽⁴⁾.

Nous pouvons donc dire, sans nous attrister outre

(3) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 7^e éd., t. I, p. 1.

(4) Fauchille, *Traité de droit international*, I, p. 268; Hyde, I, p. 28.

mesure, que, temporairement, le « pouvoir-vouloir indépendant » de l'Etat haïtien, pour employer la forte expression de Duguit, a cessé d'être une réalité.

B. — CONDITIONS REQUISES POUR QUE LE GOUVERNEMENT
HAÏTIEN PUISSE CONTRACTER UN EMPRUNT.

L'article 8 de la Convention de 1915, dont nous avons plus haut reproduit la teneur, subordonne le pouvoir du Gouvernement haïtien de contracter un emprunt à deux conditions. En effet, nos dirigeants, pour prendre valablement une décision à ce sujet, doivent : 1° obtenir au préalable l'accord du Président des Etats-Unis, ou 2° établir que l'emprunt envisagé est proportionné aux ressources d'Haïti. Examinons successivement ces deux conditions.

a) *ACCORD PREALABLE DU PRESIDENT DES ETATS-UNIS
D'AMERIQUE*

Dans quel cas l'accord du président des Etats-Unis d'Amérique doit-il être recherché par nos gouvernants ?

L'article 8 de la Convention veut que l'assentiment de ce haut fonctionnaire soit obtenu toutes les fois que le Gouvernement haïtien, désirant contracter un emprunt, ne dispose pas de ressources suffisantes pour en payer les intérêts et pourvoir à son amortissement.

Il est intéressant de noter que l'article 8 laisse intacte l'initiative du Gouvernement haïtien, qui reste juge de l'opportunité d'un emprunt. Nos dirigeants, il est vrai, reçoivent dans ce cas les recommandations du

conseiller financier (Convention 1915, art. 2 *in fine*), mais ils ne sont point liés par ses avis.

Que notre Gouvernement prenne la décision de placer un emprunt, mais qu'en raison de l'insuffisance des ressources du trésor haïtien, il soit dans l'obligation de rechercher au préalable l'accord du président des Etats-Unis, nous constatons que ce dernier, en pareil cas, reste libre d'accorder ou de refuser son consentement. Ses pouvoirs en la matière sont sans limite et ne souffrent de restrictions d'aucune sorte. Le texte rend son adhésion indispensable pour permettre l'exécution du projet de notre Gouvernement et c'est tout.

Le président des Etats-Unis peut donc, pour admettre ou rejeter le projet d'emprunt, se baser sur les raisons qui lui agréent, et ces raisons, il n'est pas tenu de les déduire à nos dirigeants pour que ceux-ci puissent les examiner et les discuter. Nous voulons croire que, dans la pratique, il n'écarterait pas une discussion qui lui serait demandée. Mais cela n'enlève rien à l'étendue de son pouvoir, qui reste considérable et dont il n'est pas aisé de mesurer à l'avance toute la portée.

b) *PROPORTIONNALITE ENTRE L'EMPRUNT ET LES REVENUS D'HAITI*

Nous venons de voir que le Gouvernement haïtien, pour être à même d'augmenter sa dette publique, est contraint de solliciter l'autorisation du premier magistrat de la République étoilée. Mais cette condition n'est plus à remplir si l'emprunt à contracter est proportionné aux ressources de notre pays.

A quel signe reconnaîtra-t-on que l'emprunt envisagé n'est pas disproportionné aux revenus du Trésor public ? L'article 8 de la Convention de 1915 nous l'indique : il faut que, « les dépenses du Gouvernement défrayées, les revenus de la République à cette fin soient suffisants pour payer les intérêts et pourvoir à leur amortissement pour l'extinction complète d'une telle dette ».

Pour bien saisir la portée de ce membre de phrase, il faut se reporter à l'article 5 de la Convention, qui prévoit l'ordre dans lequel doit s'effectuer le paiement des dépenses de l'Etat. Ainsi le receveur général devra : 1° Prélever les 5 p. 100 des recettes douanières destinés au fonctionnement de l'organisme du contrôle américain ; 2° Payer l'intérêt et l'amortissement des dettes publiques déjà contractées ; 3° Payer le coût de l'entretien de la police ; 4° Enfin payer les dépenses courantes du Gouvernement haïtien. Ce n'est qu'après que toutes ces dépenses auront été faites qu'on pourra consulter le solde disponible et se rendre compte s'il est suffisant pour faire face au paiement des intérêts et à l'amortissement de l'emprunt envisagé. C'est à cette condition que nos gouvernants conservent la liberté d'augmenter la dette publique de l'Etat.

Cette liberté est-elle illusoire ?

De solides raisons nous paraissent militer en faveur de l'affirmative. En effet, si l'on considère la situation financière d'Haïti et les pouvoirs considérables dont les agents du gouvernement américain sont investis, on est forcé de reconnaître que les dirigeants haïtiens

n'auront jamais l'occasion d'user pleinement de cette liberté, qui est reprise sitôt donnée et ligotée par les liens d'un puissant contrôle. Dans le budget haïtien, il arrive parfois que les dépenses excèdent les recettes. Ainsi, l'année financière 1923-1924 accuse un déficit de 1.313.174,61 gourdes, et celle 1926-1927 de 885.628,96 gourdes ⁽⁵⁾. Ces déficits, il est vrai, sont couverts par les plus-values provenant d'autres exercices financiers. Toujours est-il que, dans ce cas, notre Gouvernement ne peut utiliser le pouvoir que lui laisse l'article 8 de la Convention d'augmenter librement sa dette publique.

Mais, me dira-t-on, si le Gouvernement haïtien ne peut pas contracter un emprunt durant les années qui sont mauvaises, il le pourra pendant celles où les recettes dépassent les dépenses. C'est ici qu'il va se trouver en présence d'une difficulté. Nous verrons (p. 222) que l'Accord du 24 août 1918 fait obligation à notre Gouvernement de communiquer tout projet de loi portant sur l'un des objets de la Convention au représentant des Etats-Unis pour l'information de son Gouvernement ou pour une discussion entre les deux Gouvernements avant de le présenter au Corps législatif haïtien pour être voté. Nous verrons, en outre, que l'interprétation américaine de cet accord — et c'est elle qui, en fait, prévaut — veut que tous projets de loi quelconques soient adressés à la légation américaine

(5) Rapport du conseiller financier-receveur général pour 1927-1928, éd. anglaise, p. 86.

et qu'ils soient en outre approuvés par le Cabinet de Washington avant que le Corps législatif haïtien puisse les voter (*Infra*, p. 234).

Or si nos dirigeants, en raison de plus-value budgétaire, désirent user des prérogatives que leur laisse l'article 8, ils se trouvent contraints de communiquer le projet de loi d'emprunt à la légation américaine et d'attendre son approbation. Et si, impatients, ils faisaient voter ce projet de loi par l'organe législatif, on ne serait pas surpris d'entendre le ministre américain — actuellement le haut-commissaire — déclarer que son Gouvernement considère cette loi comme nulle et non avenue parce qu'elle n'avait pas reçu l'approbation préalable du Cabinet de Washington ⁽⁶⁾.

De ce qui précède, il résulte que la faculté laissée à nos dirigeants de contracter au nom de notre pays des obligations financières, en cas de ressources suffisantes, est soumise, en dernière analyse, au contrôle du Gouvernement de Washington, qui peut en empêcher le libre jeu. Nous pouvons donc conclure que, en matière d'emprunt, les pouvoirs de nos dirigeants sont limités. Car toutes les fois qu'il s'agit d'augmenter nos charges publiques, le dernier mot est au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui a assumé la tâche de nous garantir contre nos propres faiblesses.

(6) Pour faire cette déduction, nous avons eu recours à un précédent. Pareil argument n'avait-il pas été présenté lors du vote de la loi fixant les droits sur les automobiles, machines à écrire, etc., à 7 p. 100 *ad valorem*? (V. *Doc. diplom.*, 1924, p. 10 et s.):

C. — NÉGOCIATIONS D'EMPRUNT.

Nous avons vu que le Gouvernement d'Haïti ne peut plus librement contracter un emprunt, et que ses pouvoirs en la matière sont subordonnés à l'assentiment du président des Etats-Unis (*supra*, p. 177 et s.). Il nous reste à savoir dans quelle mesure le Gouvernement des Etats-Unis et ses agents participent aux négociations des emprunts autorisés, ce qui nous amène à dégager : 1° Le rôle du Gouvernement des Etats-Unis; 2° Celui du conseiller financier dans ces négociations.

a) *ROLE DU GOUVERNEMENT DES ETATS-UNIS*

« Le Gouvernement des Etats-Unis, par ses bons offices, aidera le Gouvernement d'Haïti à établir sur une base solide les finances haïtiennes (Convention 1913, art. 1^{er}). C'est de cette formule qu'on a essayé de faire découler les obligations du Cabinet de Washington en matière de négociation d'emprunt. Voici du reste le commentaire qu'en donne la Commission de la Chambre des députés chargée d'examiner la Convention de 1913 : « Par ses bons offices, dit-elle, la Convention entend que le Gouvernement des Etats-Unis usera de l'influence qu'il possède pour nous aider activement. Il facilitera, par exemple, sur le marché américain, tels emprunts qui seront nécessaires. Il ne peut être question pour lui de mettre le trésor américain à notre disposition, mais seulement d'user de son influence pour le développement... » (7).

(7) *Le Moniteur*, 24 oct. 1916, p. 640.

Ainsi ce commentaire officiel de l'article 1^{er} semble établir, en matière de négociations d'emprunt, la position du Cabinet de Washington, dont la tâche consisterait à garantir notre solvabilité et à nous permettre de trouver de cette façon un emprunt à des conditions favorables.

Cette interprétation est logique. Car, si le Gouvernement haïtien a accepté le contrôle de ses finances, c'est dans le but évident d'obtenir tout au moins l'appui moral du Gouvernement des Etats-Unis, qui doit nous assurer, si cela est nécessaire à la restauration de nos finances, un emprunt avantageux.

Cette aide du Cabinet de Washington a trouvé son application dans le prospectus définitif concernant l'emprunt de 40 millions de dollars. Il y est dit, en effet, que les offres des groupes financiers seront reçues et examinées par le conseiller financier et le représentant du Gouvernement haïtien, avec l'assistance du département d'Etat ⁽⁸⁾.

Comme vous le voyez, dans la pratique, l'aide de la grande République étoilée ne se borne pas à nous faciliter le placement d'un emprunt, elle va plus loin; elle va jusqu'à contrôler les offres faites par les groupes financiers pour que les intérêts haïtiens ne soient pas lésés ⁽⁹⁾.

(8) *Le Moniteur*, 28 sept. 1922, p. 470.

(9) Nous verrons cependant plus loin, dans le conflit relatif à l'emprunt de 40 millions de dollars, les reproches adressés par nos dirigeants au Gouvernement des Etats-Unis au sujet du taux d'émission proposé (*infra*, p. 194).

b) *ROLE DU CONSEILLER FINANCIER*

Nous sommes déjà loin du temps où les délégués haïtiens, munis des pouvoirs nécessaires, partaient seuls pour l'Europe avec mission de contracter, au nom de notre pays, un emprunt. Ces privilèges ont passé en d'autres mains. La Convention de 1915, qui établit des liens financiers entre les deux pays américains, est muette sur ce point. Sans doute le Gouvernement haïtien est obligé de coopérer avec le conseiller financier dans ses recommandations relatives aux sources nouvelles de revenus qui font besoin (Convention 1915, art. 9 *in fine*). Mais cette obligation ne fait point de ce dernier le négociateur désigné des emprunts que l'Etat d'Haïti désire placer sur les marchés étrangers.

Pourtant, dès 1920, le département d'Etat, par la bouche de M. Welles, eut l'occasion d'exprimer nettement ses vues à ce sujet. Quand M. A. Blanchet, alors notre chargé d'affaires à Washington, proposa au Gouvernement américain de désigner, pour contracter l'emprunt, un autre conseiller financier en lieu et place de M. Mc Illhenny, dont les agissements avaient déplu à nos dirigeants, M. Welles répondit que : « la personnalité de ce fonctionnaire n'était pas un obstacle à l'exercice de ses fonctions et que c'était le devoir autant que le rôle du conseiller financier de s'occuper de l'emprunt ». Puis, répétant sa pensée, il ajouta : « C'est cependant le rôle du conseiller financier d'être autorisé à négocier l'emprunt du Gouvernement haï-

tien, et nous espérons qu'il recevra les pouvoirs nécessaires. » ⁽¹⁰⁾.

Si l'on veut bien méditer une seconde sur les paroles échangées au cours de cet entretien, on verra que notre représentant diplomatique n'a pas contesté ces nouvelles attributions du conseiller financier, mais a simplement demandé un changement de personne à cette fonction. Il y a là adhésion tacite. Et le conseiller financier s'est trouvé ainsi confirmé dans son rôle de négociateur d'emprunt.

Voyons-le agissant d'après les termes du prospectus concernant l'emprunt de 40 millions de dollars.

Les offres des banquiers sont adressées au conseiller financier, c/o division des Affaires latines-américaines, Département d'Etat, à Washington D. C. ⁽¹¹⁾.

Cela est tout naturel, puisque c'est le conseiller financier qui se rend à New-York pour amorcer l'emprunt ⁽¹²⁾ et qui est en rapport constant avec les groupes financiers. Les offres sont en outre reçues et examinées par le conseiller financier et le représentant du Gouvernement haïtien avec l'assistance du département d'Etat ⁽¹³⁾. C'est encore le conseiller financier qui indique le lieu où l'adjudicataire doit verser le prix d'achat des obligations ⁽¹⁴⁾. Enfin, nous le voyons signer, conjointement avec le représentant haïtien et le

(10) *Doc. diplom.*, 1921, p. 160.

(11) *Le Moniteur*, 25 sept. 1922, p. 470.

(12) *Doc. diplom.*, 1921, p. 160.

(13) *Le Moniteur*, 25 sept. 1922, p. 470.

(14) *Id.*, *ibid.*

groupe de banquiers adjudicataires, le procès-verbal des enchères et le contrat d'emprunt ⁽¹⁵⁾. De ce qui précède, il ressort que le conseiller financier joue un rôle très important dans les négociations d'emprunt. C'est lui le véritable négociateur. Il a certes l'appui du département d'Etat, qui, au fond, contrôle ses actes. Mais c'est lui qui agit et le représentant haïtien n'intervient qu'à la fin des opérations pour choisir conjointement avec lui l'offre la plus avantageuse.

D. — CONFLIT RELATIF A L'EMPRUNT DE 40 MILLIONS
DE DOLLARS ⁽¹⁶⁾.

Il s'agit ici d'un conflit moins violent que les précédents et dans lequel le Gouvernement américain paraît renoncer aux procédés énergiques qui soulignèrent ses rapports avec nos gouvernants. Le Cabinet de Washington semble enfin se rendre compte de l'impopularité de la politique de pression et des réactions qu'elle engendre. L'action américaine va prendre un autre aspect et révéler une tendance nouvelle.

D'après l'article 12 de la Convention américano-haïtienne du 16 septembre 1913, le Gouvernement d'Haïti « convenait de signer avec les Etats-Unis d'Amérique un protocole pour le règlement, par arbitrage ou autrement, de toutes les réclamations pécuniaires pendantes entre les corporations, compagnies, citoyens ou

(15) *Id.*, *Ibid.*, p. 470 et s.

(16) *Doc. diplom.*, 1922, p. 141 à 168, et 1922, p. 93 à 144.

sujets étrangers et Haïti ». En exécution de cet engagement, les parties signèrent, le 3 octobre 1919, un protocole qui prévoyait la création d'une Commission des réclamations chargée de liquider les réclamations pécuniaires contre l'Etat haïtien (art. 2) et qui stipulait en outre que notre pays devait contracter un emprunt de 40 millions de dollars en vue de payer les condamnations de ladite Commission et d'équilibrer nos finances (art. 6). C'est à l'occasion de cet emprunt qu'un conflit va éclater entre nos gouvernants et ceux des Etats-Unis (V. *infra*, B. Liquidation des réclamations pendantes contre la République d'Haïti, p. 199)

Ceci étant posé, nous disons immédiatement que ce conflit va se localiser sur le quantum de l'emprunt, et ses modalités, sur la nomination de l'agent qui devra conduire les opérations de l'emprunt et sur la caducité du protocole de 1919.

Abordons les faits.

En 1920, le Cabinet de Washington jugea l'heure venue de contracter l'emprunt indiqué par le protocole de 1919. Notre Gouvernement ne fut point avisé directement de ses intentions ni de ses démarches, mais apprit par le *Bulletin* du 31 octobre que le conseiller financier et le département d'Etat annonçaient l'étude des détails d'un emprunt de 15 millions de dollars, qu'allait lancer le Gouvernement d'Haïti. Emoi. Notre chef d'Etat adressa incontinent un câblogramme à M. Albert Blanchet, notre chargé d'affaires à Washington, pour lui dire d'informer le département d'Etat que le conseiller financier n'avait pas l'autorisation de

contracter cet emprunt. A cela, le département d'Etat répondit qu'il s'agissait « d'un projet de sa vigilance » mis au point par ses experts et que le ministre américain à Port-au-Prince était chargé d'en communiquer les détails au Gouvernement d'Haïti ⁽¹⁷⁾.

Le mémorandum de la légation américaine vint en effet fournir les explications nécessaires. Dans ce document, il est dit que le Gouvernement des Etats-Unis recommande que mandat soit donné par notre Gouvernement au conseiller financier de contracter un emprunt à court terme de 15 millions de dollars à 95 au taux maximum de 7,5 p. 100 remboursable en deux ans, et en même temps d'émettre des bons pour 25 millions de dollars remboursables en trente ans. Vingt millions de ces bons de trente ans serviraient de garantie aux bons à court terme et pourraient être éventuellement vendus pour en opérer le retrait. Et 5 millions de ces mêmes bons de trente ans, dont les intérêts et l'amortissement seraient payables à Port-au-Prince, devraient être employés à rembourser la dette intérieure.

En résumé, ce que voulait le département d'Etat, c'était de porter le Gouvernement haïtien à contracter un emprunt de 15 millions de dollars, afin de profiter du change favorable — (le franc baissait) — pour rembourser les emprunts français, pour régler les sentences de la Commission des réclamations et la dette intérieure et pour avoir des provisions qui permet-

(17) *Doc. diplom.*, 1921, p. 141.

traient des améliorations intérieures d'urgente nécessité ⁽¹⁸⁾.

Le Cabinet de Port-au-Prince répondit par un contre-mémoire détaillé dans lequel il exposa ses vues. Tout d'abord, il soutint avec raison qu'il n'était pas logique de substituer à notre dette intérieure, dont le taux d'intérêt était de 6 p. 100, un emprunt extérieur dont l'intérêt nominal serait de 7,5 p. 100, et le taux d'émission 95 p. 100. Une habile conversion, pensa-t-il, serait plus profitable. La dette intérieure étant ainsi écartée et devant faire l'objet de conversations ultérieures entre les deux Gouvernements, le contre-mémoire conclut que la somme nécessaire pour faire face aux autres obligations de l'Etat haïtien, indiquées dans le mémorandum du ministre américain, n'était plus que de 11 millions de dollars. Cet emprunt devait être en outre un emprunt à court terme, rapportant 7,5 p. 100 d'intérêt au taux d'émission de 95, et devait être garanti par des bons 6 p. 100 pour une valeur de 13.750.000 dollars.

Voilà une divergence de vues sur le quantum de l'emprunt. Que va faire le Gouvernement des Etats-Unis ? Le département d'Etat s'empessa d'acquiescer aux vues de nos dirigeants, et les parties tombèrent d'accord sur les points suivants :

- 1° Emission d'un emprunt de 11 millions de dollars représenté par des bons à court terme de cinq ans, à 95, et à 7,5 p. 100 d'intérêt.

(18) *Doc. diplom.*, 1924, p. 142.

2° Emission, — pour garantir l'emprunt de 11 millions, — de bons 6 p. 100 de trente ans pour une valeur de 13.750.000 dollars : Bons série A.

3° Emission de bons 6 p. 100 de trente ans pour une valeur de 5 millions de dollars, en vue de la conversion de notre dette intérieure : Bons série B.

Toutefois, sur le second point, le département d'Etat fit observer qu'il était préférable d'émettre 15 millions de bons de trente ans, au lieu de 13.750.000, car les banquiers américains pouvaient refuser d'accepter moins de 15 millions. Mais le Cabinet de Port-au-Prince tint bon pour le chiffre moins élevé ⁽¹⁹⁾.

Autre divergence de vues.

Il s'agit du protocole du 30 octobre 1919. Le Gouvernement d'Haïti soutint que les conditions prévues par ce protocole étant modifiées, il était nécessaire que fussent étudiés les termes d'un nouveau protocole destiné à remplacer celui du 3 octobre, devenu caduc ⁽²⁰⁾.

Voici l'argumentation que le chef de notre diplomatie présenta à ce sujet : l'article 6 du protocole du 3 octobre 1919 prévoit un emprunt de 40 millions de dollars, mais puisqu'il est établi qu'un emprunt de 11 millions de dollars est suffisant pour faire face aux besoins actuels de notre pays, le protocole en question se trouve du coup modifié; il est caduc et doit

(19) *Doc. diplom.*, 1921, p. 147 et s.

(20) *Ibid.*, p. 149.

être remplacé par un nouveau protocole, dont les termes seraient à débattre entre les parties.

A cette nouvelle prétention, le Gouvernement haïtien joignait une autre objection : celle de ne pouvoir donner mandat de diriger les opérations de l'emprunt à M. John A. Mc Illhenny, dont l'attitude, suivant l'expression officielle, avait « porté atteinte à la dignité du peuple haïtien » ⁽²¹⁾. On se rappelle en effet que M. Mc Illhenny refusa de participer à la préparation du budget 1920-1921 et aussi de payer au président d'Haïti, aux secrétaires d'Etat et aux membres du Conseil d'Etat leurs traitements du mois de juillet 1920 sans l'accomplissement de certaines conditions (*Supra*, p. 151 et s.).

Les vues du Gouvernement haïtien furent mal accueillies. Le ministre américain à Port-au-Prince, dans son mémorandum du 14 décembre 1920, déclara que son Gouvernement ne reconnaissait point la nécessité de modifier le protocole existant ⁽²²⁾. Il fit savoir en outre que le département d'Etat se refusait à désigner en lieu et place de M. Mc Illhenny un autre conseiller financier pour conduire les négociations de l'emprunt ⁽²³⁾. Les choses restèrent en l'état.

Près d'un an plus tard, la légation américaine reprit les pourparlers avec nos dirigeants dans le but de mener à bonne fin cette épineuse question d'emprunt.

(21) *Ibid.*, p. 153.

(22) *Ibid.*, p. 154.

(23) *Ibid.*, p. 167.

Elle présenta les offres des banquiers de New-York et demanda à nouveau que M. Mc Illhenny fût muni des pouvoirs nécessaires pour agir au nom de notre Gouvernement ⁽²⁴⁾.

Nouvelle résistance du Cabinet de Port-au-Prince, qui, le 10 novembre 1921, revint à la question de caducité du protocole de 1919, en invoquant cette fois des raisons nouvelles et puissantes. Écoutons le chef de notre diplomatie : « La République d'Haïti, dit-il, s'est engagée à contracter un emprunt de 40 millions de dollars, mais pas plus tard que deux ans après la signature du protocole (art. 6). Or, cet instrument diplomatique a été signé le 3 octobre 1919. Le délai de deux ans qui y est prévu a expiré depuis le 3 octobre 1919. En droit, lorsque, dans une convention, il est stipulé un délai pour faire ou ne pas faire, l'expiration de ce délai entraîne la caducité de la convention. Le Gouvernement haïtien estime en conséquence que le protocole du 3 octobre 1919 est caduc et qu'un emprunt ne peut plus être contracté sous l'empire de cet instrument qui n'existe plus; d'où la nécessité d'un nouveau protocole pour un emprunt nouveau. » ⁽²⁵⁾.

Le Cabinet de Port-au-Prince fit en outre observer que l'article 8 du protocole de 1919 prévoyait que le paiement et l'amortissement de l'emprunt de 40 millions constituerait une première charge sur tous les revenus intérieurs d'Haïti et une seconde charge sur

(24) *Doc. diplom.*, 1922, p. 97 et s.

(25) *Doc. diplom.*, 1922, p. 99.

les revenus de ses douanes. Etait-il possible qu'un tel sacrifice fût consenti pendant trente années pour un emprunt de 14 millions ?

La légation américaine s'empessa de proposer les moyens d'éluder les nouvelles difficultés soulevées par la diplomatie haïtienne. Elle déclara qu'il n'y avait pas lieu de modifier le protocole de 1919 pour la seule raison que le montant de l'emprunt envisagé était moindre que celui prévu audit protocole. Elle suggéra que le Gouvernement haïtien introduisît dans la loi d'emprunt la stipulation qu'il se réservait « le droit de placer la balance de l'emprunt si cela était reconnu nécessaire plus tard » ⁽²⁷⁾. Pour ce qu'il s'agit des gages sur les recettes douanières et les revenus internes exigés par les banquiers, elle expliqua qu'il s'agissait simplement d'une stipulation créant une première charge sur ces revenus de telle sorte qu'une portion de ces recettes fût mise de côté pour le service de la dette publique (Note 5 déc. 1921) ⁽²⁸⁾

On peut se demander pourquoi, d'accord avec les Etats-Unis sur le quantum de l'emprunt, le Gouvernement d'Haïti se complaisait visiblement dans des chicanes de procédure pour en retarder le placement. Pourquoi s'acharnait-il à détruire le protocole de 1919 ?

C'est que nos dirigeants trouvaient les offres des banquiers de New-York mauvaises et désiraient introduire

(26) *Ibid.*, p. 99.

(27) *Ibid.*, p. 101.

(28) *Ibid.*, p. 101.

dans le protocole de 1919 des modifications importantes.

En effet, Lee, Higginson and C^o, dont les offres prenaient rang parmi les moins défavorables, proposaient comme taux d'émission 85 et comme taux d'intérêt 6 p. 100 ⁽²⁹⁾. Notre secrétaire d'Etat des Finances se plaignit de ce que l'appui du département d'Etat ne nous permit pas de trouver un emprunt à des conditions plus favorables ⁽³⁰⁾. Et comme le Gouvernement américain avait ouvert la porte aux modifications en proposant d'insérer dans la loi d'emprunt des précisions sur les 40 millions de dollars prévus par le protocole, nos dirigeants en profitèrent pour proposer l'insertion de treize points, dont les uns portaient sur la Commission des réclamations (réduction de l'indemnité accordée aux commissaires, nomination d'un membre par le Gouvernement, et non par le secrétaire d'Etat des Finances, etc.) et les autres sur nos relations avec la Banque Nationale, les compagnies des chemins de fer, sur les titres des emprunts de 1896 et de 1910, etc. ⁽³¹⁾.

A ces demandes, la légation des Etats-Unis opposa une vive résistance, déclarant que le département d'Etat ne pouvait prendre en considération aucune suggestion mettant en doute la validité du protocole ⁽³²⁾.

(29) *Doc. diplom.*, 1922, p. 119.

(30) *Ibid.*, p. 110.

(31) *Ibid.*, p. 116 à 119.

(32) *Ibid.*, p. 124.

Quelle sera l'issue de cette affaire ? Car chaque partie semble tenir à ses idées.

Le Gouvernement d'Haïti céda brusquement. Jetant le manche après la cognée, il « proposa seulement de porter dans la loi d'emprunt certaines précisions, dont la plupart provenaient des modifications suggérées par le Gouvernement américain lui-même » ⁽³³⁾. Il accepta aussi, sur la proposition du département d'Etat, de donner mandat à M. Mc Illhenny, conseiller financier, de négocier l'emprunt, moyennant que ce dernier se démit de ses fonctions sitôt les opérations terminées ⁽³⁴⁾.

A quoi attribuer ce brusque changement de nos dirigeants ? C'est que les événements nous ont conduit au mois de janvier 1922. Les élections présidentielles étaient proches (12 avril 1922). Notre chef d'Etat pensait à sa réélection et désirait sans doute éviter de dresser contre sa candidature des forces adverses. L'urne, malgré tout, lui fut défavorable. Avec M. Louis Borno, qui prit la direction des affaires, la politique haïtienne reçut une orientation nouvelle. Les vues du département d'Etat triomphèrent. Et la loi d'emprunt du 26 juin 1922 vint sanctionner, avec de légères modifications, les stipulations du protocole de 1919.

§ II. — La dette publique existante avant 1915.

Le conseiller financier est chargé d'enquêter sur la validité des dettes de la République d'Haïti, de les clas-

(33) *Ibid.*, p. 126.

(34) *Ibid.*, p. 122 et 123.

ser et d'en faire un relevé complet. Jusqu'où vont ses pouvoirs en la matière ? Le relevé des dettes une fois fait, il faudra liquider celles qui ne le sont pas et payer celles qui le sont déjà. A cet effet, nos dirigeants signeront avec le Gouvernement des Etats-Unis un protocole pour le règlement de ces dettes et des réclamations pécuniaires contre l'Etat haïtien. Quels sont les termes de ce protocole ? Et quels sont les pouvoirs qu'il confère au département d'Etat américain et à ses agents ?

Nous étudierons ces questions sous les rubriques suivantes : 1° Rôle du conseiller financier dans la classification des dettes de l'Etat haïtien et dans la vérification de leur validité; 2° La liquidation des réclamations pendantes contre la République d'Haïti et le protocole du 3 octobre 1919.

A. — RÔLE DU CONSEILLER FINANCIER DANS LA CLASSIFICATION DES DETTES ET DANS LA VÉRIFICATION DE LEUR VALIDITÉ.

L'article 4 de la Convention de 1913 porte : « A la nomination du conseiller financier, le Gouvernement de la République d'Haïti, en coopération avec le conseiller financier, collationnera, classera, arrangera et fera un relevé complet de toutes les dettes de la République, de leurs montants, caractère, échéance et conditions, des intérêts y afférents, et de l'amortissement nécessaire à leur complet paiement. »

Que suppose ce texte ? Un désordre. Un désordre

dans la comptabilité de nos dettes, puisque le Gouvernement haïtien, en coopération avec le conseiller financier, est requis de faire un relevé complet des dettes de la République comportant les indications nécessaires qui permettront d'envisager leur extinction. Mais ce désordre n'a jamais existé pour notre dette extérieure, et notre Gouvernement n'a pas eu, comme d'autres Etats de l'Amérique latine ⁽³⁵⁾, des difficultés au sujet du paiement de sa dette extérieure. C'est donc que toutes les modalités de notre dette publique étaient connues par nos dirigeants et les porteurs étrangers satisfaits en temps utile.

Le véritable but de l'article 4 était donc d'obtenir que notre Gouvernement soumit au conseiller financier la liste de ses dettes afin que ce dernier pût, conformément aux termes de l'article 2 *in fine* de la Convention, faire à nos gouvernants les recommandations nécessaires et présenter au Gouvernement des Etats-Unis, qui assumait la lourde responsabilité de nous aider, ses avis sur les obligations financières auxquelles le Trésor haïtien avait à faire face. Il importait de prendre des mesures pour assainir nos finances et augmenter le crédit de notre pays aux yeux de nos créanciers.

Mais ces dettes, au sujet desquelles le Gouvernement

(35) Basdevant (J.), *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Venezuela*; Redslob (R.), *Histoire des grands principes du droit des gens*, p. 466.

haïtien devait fournir d'amples informations au conseiller financier, étaient-elles toutes sincères ?

*
* *

Malheureusement non. Et c'est pourquoi le conseiller financier fut chargé d'enquêter sur leur validité (Convention 1913, art. 2 *in fine*). On ne pouvait plus rien changer aux conditions des emprunts contractés par nos dirigeants, quelque onéreuses que fussent les conditions auxquelles ils avaient été consentis. Mais il y avait les dettes viagères de l'Etat haïtien qui pouvaient être remaniées. Les pensions furent rigoureusement contrôlées et toutes celles reconnues irrégulièrement octroyées — (dans l'administration haïtienne, la complaisance se permettait beaucoup de choses) — furent supprimées par le conseiller financier. Certes le conseiller financier n'avait pas le pouvoir légal de procéder à aucune suppression de ce genre puisque le texte ne lui accordait que le droit d'enquêter sur la validité de nos dettes, mais il s'y prit habilement. En vertu de son pouvoir d'enquêteur, il demanda à tous nos pensionnaires de soumettre à ses bureaux les titres sur lesquels ils établissaient leurs droits. Ce fut une demande embarrassante pour plus d'un. Et comme nous savons qu'en matière de paiement le conseiller financier dispose du visa, les pensionnaires qui ne purent faire la preuve de la validité de leur pension ne furent point payés.

B. — LIQUIDATION DES RÉCLAMATIONS PENDANTES CONTRE
LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI.

(Protocole du 3 octobre 1919.)

1° Quelles sont ces réclamations ? 2° Quel sera le rôle du Gouvernement américain et de ses agents dans leur liquidation ?

a) QUELLES SONT CES RECLAMATIONS ?

Si le conseiller financier eut la tâche facile pour supprimer certaines pensions, il se trouva dans l'impossibilité, même s'il le désirait, de rien entreprendre au sujet des réclamations pécuniaires contre notre pays. Pourquoi ? Elles étaient trop nombreuses et non liquidées.

Durant les dernières années qui précédèrent l'intervention armée des Etats-Unis d'Amérique en Haïti, nos chefs d'Etat éphémères, occupés à combattre sans succès les hordes révolutionnaires, s'intéressaient peu aux choses administratives. Ils empruntaient sur place à des taux élevés, s'abstenaient de payer les employés publics et les fournisseurs de l'Etat. De plus, des étrangers peu scrupuleux profitaient de l'état déplorable dans lequel vivait notre malheureux pays pour produire par l'intermédiaire de leur légation des réclamations pécuniaires souvent injustes. D'aucuns déclaraient avoir été brimés par l'autorité haïtienne, d'autres disaient que leur maison, leurs biens, avaient été saccagés par des troupes révolutionnaires, dans l'es-

poir d'obtenir de notre Gouvernement d'énormes indemnités. Avant 1913, notre pays était littéralement rançonné par certaines puissances de l'Europe, qui, fort souvent, pour appuyer les réclamations de leurs ressortissants, envoyaient dans nos eaux leurs navires de guerre. C'était le paiement immédiat et sans condition et avec excuses ⁽³⁶⁾.

Mais, depuis la Grande Guerre, tout avait changé, et ces réclamations diplomatiques, pour le paiement desquelles on réclamait l'urgence à la pointe des baïonnettes, furent mêlées aux autres réclamations pécuniaires contre l'Etat d'Haïti. C'est ce tas volumineux de créances qu'il va falloir examiner, disséquer. Il s'agira de supprimer celles qui sont injustifiées et ramener à des proportions raisonnables celles dont les montants ont été exagérés, avant de les payer. Travail long et fastidieux. Comment va-t-on s'y prendre ?

b) *ROLE DU GOUVERNEMENT AMERICAIN ET DE SES AGENTS
DANS LEUR LIQUIDATION*

(Protocole du 3 octobre 1919.)

Le Gouvernement haïtien convint de signer avec les Etats-Unis un protocole pour le règlement, par arbi-

(36) Ménos (Solon), *Affaire Luders*. — Parmi les nombreuses réclamations diplomatiques à main armée contre notre pays, nous attirons particulièrement l'attention du lecteur sur le cas de Luders, citoyen allemand qui, après avoir battu un agent de police haïtien et subi de ce fait l'emprisonnement, demanda et obtint du Gouvernement haïtien, grâce à l'appui du canon des navires de guerre allemands *Charlotte* et *Stein*, la somme de 20.000 dollars avec les excuses de nos dirigeants.

trage ou autrement, de toutes les réclamations pécuniaires pendantes entre les corporations, compagnies, citoyens ou sujets étrangers et Haïti (Convention 1913, art. 12).

En exécution de cette clause, une conférence eut lieu entre M. Constantin Benoit, secrétaire d'Etat des Relations extérieures d'Haïti, et M. Bailly-Blanchard, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire des Etats-Unis à Port-au-Prince. Ils signèrent, le 3 octobre 1919, un protocole qui instituait une Commission des réclamations, chargée de liquider les réclamations contre l'Etat haïtien (art. 2).

Examinons d'abord la formation de cette Commission.

Elle est composée de trois membres, dont un membre est nommé par le secrétaire d'Etat des Finances d'Haïti, un membre par le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, et un troisième, qui ne doit être ni citoyen haïtien, ni citoyen des Etats-Unis, est désigné par le conseiller financier. Ces trois membres ainsi désignés sont commissionnés par le Gouvernement d'Haïti (art. 2 du protocole).

Ainsi se constate la prépondérance du Cabinet de Washington dans le choix des membres de cette cour arbitrale. Sur les trois membres, notre secrétaire d'Etat des Finances n'en choisit qu'un seul, tandis que le département d'Etat et le conseiller financier sont chargés de désigner les deux autres. Notre premier magistrat n'a plus qu'à les commissionner. Cette prépondérance du Gouvernement des Etats-Unis devient encore

plus manifeste quand nous apprenons que « le vote à la majorité des voix des commissaires constituera une décision obligatoire sur toutes réclamations » (art. 4 *in fine* du protocole). Car notre secrétaire d'Etat des Finances choisira un Haïtien (M. Abel Léger), le département d'Etat aura intérêt à choisir un Américain (John S. Stanley). Et c'est ici que l'art. 2, pour empêcher que le conseiller financier, qui serait naturellement porté à désigner aussi un Américain, ne cède à ce désir, décide que le troisième commissaire ne pourrait être ni citoyen des Etats-Unis, ni citoyen haïtien ? Aussi un Cubain (M. Hector Saavedra) fut-il indiqué pour remplir ce rôle de troisième commissaire.

Cette composition ne pouvait agréer à l'Angleterre, à la France et à l'Italie, qui obtinrent que leurs délégués remplaceraient, à tour de rôle, à la Commission le troisième membre (M. Saavedra), lorsque viendraient devant la Commission les réclamations de leurs Gouvernements respectifs (art. 4 de l'arrêté présidentiel du 11 décembre 1922). Même en ce qui concerne le personnel de la Commission des réclamations, le conseiller financier jouait un rôle important, car la Commission ne pouvait engager des aides et des experts qu'après approbation de notre secrétaire d'Etat des Finances et du conseiller financier (protocole 1919, art. 9).

Maintenant, passons aux dépenses.

D'abord nous dirons que l'approbation de notre secrétaire d'Etat des Finances et du conseiller financier est indispensable pour que la Commission soit en me-

sure de faire les dépenses qui sont nécessaires à l'exercice de ses devoirs (protocole 1919, art. 9). Ceci s'applique au traitement du personnel et aux débours que nécessite le fonctionnement de la Commission. Car les salaires et frais de chaque commissionnaire sont déterminés par le protocole : 8.000 dollars de salaire et 2.000 dollars de frais par an (art. 9).

S'agit-il du paiement des condamnations en vertu des sentences rendues par la Commission des réclamations ? Toutes les formalités que nous avons indiquées pour le paiement en vertu d'ordonnance-mandat doivent être remplies (*Supra*, p. 436). Mais ici le visa préalable du conseiller financier s'exerce avec moins de rigueur que pour les dépenses liquidées par nos secrétaires d'Etat. Les décisions de cette Commission s'imposent à tous; elles sont, suivant les termes du protocole de 1919, obligatoires (art. 4 *in fine*). Le conseiller financier n'est donc pas admis à les apprécier et à les discuter. L'émission d'un ordonnance-mandat, en exécution d'une sentence de la Commission des réclamations régulièrement rendue, entraîne le visa du conseiller financier et ouvre au bénéficiaire les guichets de la Banque Nationale.

*
* *

Les documents officiels n'enregistrent pas de conflit véritable au sujet de la Commission des réclamations. Toutefois, nous avons vu que le Gouvernement haïtien tenta d'obtenir la modification de certaines clauses du

protocole du 3 octobre 1913, notamment celles qui concernent la nomination et les indemnités des membres de ladite Commission (*Supra*, p. 194, conflit au sujet de l'emprunt de 40 millions de dollars).

Disons en passant que cette Cour arbitrale rendit de grands services à notre pays et permit de constater jusqu'à quel point les créanciers de l'Etat haïtien manquèrent de scrupule. C'est ainsi qu'en 1923 elle eut à statuer sur des réclamations s'élevant à 72.417.383.20 gourdes. De ce tas, elle n'accueillit qu'une faible partie, soit pour 2.249.414.70 gourdes et rejeta le reste, qui se montait à 70.167.968,50 gourdes. Les demandes repoussées constituent 96,89 p. 100 du montant des affaires entendues. Ce qui indique sur quelle base extravagante les réclamants avaient produit leurs créances ⁽³⁷⁾.

(37) Rapport du conseiller financier-receveur général, 1924-1925, éd. angl., p. 98.

CHAPITRE IV

RESTRICTION AUX POUVOIRS LEGISLATIFS

DE LA REPUBLIQUE D'HAÏTI

EN MATIERE DOUANIERE

Nous abordons l'une des plus importantes restrictions apportées à notre droit interne par un acte diplomatique. Le Gouvernement haïtien ne peut plus, sans l'assentiment du président des Etats-Unis, abaisser son tarif douanier. C'est là une clause qu'il convient d'examiner avec la plus scrupuleuse attention : 1° Quelle est la validité d'une telle clause ? 2° Quelles sont les raisons qui ont présidé à son élaboration ? 3° Quelle est sa portée ? 4° Quels sont ses avantages et ses inconvénients ? Nous allons successivement envisager chacune de ces questions.

§ I. — Validité.

L'article 9 de la Convention du 16 septembre 1945 porte : « La République d'Haïti, à moins d'une entente

préalable avec le président des Etats-Unis, ne modifiera pas les droits de douane d'une façon qui en réduirait les revenus. » Il ressort de ce texte que le Gouvernement haïtien s'engage à ne pas diminuer les droits de douane sans l'assentiment du chef d'Etat des Etats-Unis; en d'autres termes, notre Gouvernement ne peut pas, par une loi, diminuer une taxe douanière si le président des Etats-Unis s'y oppose. Nous indiquerons plus loin la portée de ce veto conféré à un chef d'Etat étranger sur la législation fiscale de notre pays. Pour le moment, c'est la validité de ce privilège que nous voulons étudier.

Nous prétendons que l'article 9 de la Convention de 1915 est en conflit avec les termes de notre charte constitutionnelle. En effet, l'article 69 de notre Constitution de 1889 est ainsi conçu : « Le pouvoir législatif fait des lois sur tous les objets d'intérêt public. L'initiative appartient à chacune des deux Chambres et au pouvoir exécutif. » En vertu de ce texte constitutionnel, le Gouvernement haïtien a le pouvoir de saisir une Chambre d'un projet de loi relatif à une diminution des droits de douane. Chaque membre du Corps législatif haïtien est nanti du droit de présenter à l'assemblée à laquelle il fait partie une proposition de loi ayant le même objet. Ce projet ou cette proposition de loi une fois régulièrement voté et promulgué devrait pouvoir produire tout son effet. Mais le président des Etats-Unis peut s'opposer à l'exécution d'une telle loi, en invoquant l'article 9 de la Convention qui rend son

assentiment préalable nécessaire pour toute mesure législative tendant à diminuer nos droits de douane. Ainsi, la capacité législative des autorités haïtiennes, qui, aux termes de notre constitution, doit s'exercer librement sur tous les objets d'intérêt public, se trouve limitée dans l'espèce par la volonté d'un chef d'Etat étranger. L'antinomie est flagrante entre l'article 69 de notre Constitution et l'article 9 de la Convention.

Cette clause de la Convention qui donne au président des Etats-Unis le droit de s'opposer à toute diminution de nos droits de douane est aussi contraire à l'article 1^{er} de notre Constitution, qui proclame la République d'Haïti souveraine. Que devient la souveraineté de l'Etat d'Haïti avec ce pouvoir accordé au chef d'Etat américain de s'opposer à des mesures internes régulièrement prises par notre Gouvernement ?

Ces considérations nous amènent à la question qui nous préoccupe, à savoir : quelle est la valeur de cet article 9 de la Convention haïtiano-américaine ? Doit-on admettre sa validité en dépit du fait qu'il est restrictif de notre Charte constitutionnelle ?

Si nous examinons la question à la lumière de notre droit interne, nous devons conclure que l'article 9 de la Convention est nul et de nullité radicale. En effet, notre Constitution de 1889, sous l'empire de laquelle fut sanctionné l'instrument diplomatique de 1913, dit formellement, en son article 192, 2^e al. : que « toutes dispositions de lois, décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires (à la Constitution de

1889) demeurent abrogés », et l'article 193 poursuit :
« La Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie dans aucune partie du territoire. »

La Constitution est la loi suprême de l'Etat. L'idée qui jaillit de ces textes que nous venons de citer est que les organes de l'Etat sont liés par les dispositions constitutionnelles. Les autorités haïtiennes étaient incompétentes pour introduire dans le traité une clause anticonstitutionnelle, qui, du point de vue de la théorie juridique, ne peut produire aucun effet. Pour agir valablement, le Gouvernement haïtien aurait dû, au préalable, modifier son droit interne et le rendre conforme aux engagements qu'il voulait contracter. Ce qu'il s'est abstenu de faire.

Cette façon de voir est admise par la majorité des auteurs. Et même l'axiome britannique qui veut que « l'international law is a part of the law of the land » ne subit-il pas certaines restrictions ? Car Oppenheim ne soutient-il pas que le droit international coutumier, soit universel, soit particulier, mais dans la mesure où il est reconnu par l'Angleterre, ainsi que tous les traités ratifiés par celle-ci, font partie de son droit interne, à condition de ne pas être en contradiction avec des lois anglaises antérieures ? ⁽¹⁾.

MM. Joseph Barthélemy et Paul Duez, étudiant l'in-

(1) Karl Strupp, *Eléments du droit international public universel, européen et américain*, 1927, p. 17; Oppenheim, *International Law*, I, p. 26 et s.

fluence du droit public interne sur la validité des traités, aboutissent à la même conclusion : nullité des traités contraires au droit public interne. D'après ces auteurs, il suffit d'appliquer en la matière des règles générales sur la validité des actes ⁽²⁾.

Bluntschli, qui accepte la thèse opposée, admet cependant que si l'exécution du traité dont le texte est contraire au droit public national rencontre de la résistance dans le pays, le droit international ne doit pas avoir la préférence sur le droit constitutionnel; car on pourrait de cette façon renverser la constitution d'un pays et réduire à néant la liberté des citoyens ⁽³⁾.

C'est pour nous l'occasion d'avouer que l'article 9 de la Convention de 1915 n'a été à aucun moment l'objet d'une critique quelconque de la part du Gouvernement haïtien, la Convention elle-même ayant été sanctionnée à une écrasante majorité par nos Chambres ⁽⁴⁾. Aussi bien la question qui forme la matière de ce paragraphe ne revêt-elle à nos yeux qu'un intérêt purement théorique. Nous savons tous qu'au point de vue politique des actes irréguliers peuvent produire des effets. « A quoi bon servirait de démontrer que les engagements du tsar des Bulgares comme aussi ceux du roi des Hellènes envers les empires du Centre étaient contraires au droit public de leurs

(2) Joseph Barthélemy et Paul Duez, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, 1926, p. 646.

(3) M. Bluntschli, *Le droit international codifié*, p. 248 et s.

(4) *Moniteur*, 4 novembre 1915.

royaumes ? Ils ont produit leur effet. Les « barrières de papier » des constitutions n'acquièrent de valeur que si elles peuvent s'étayer sur la volonté d'un peuple d'éducation politique avancée et décidé à les faire respecter. » ⁽⁵⁾.

§ II. — Raisons.

En Haïti, les recettes douanières constituent la plus forte partie des ressources du pays. Un coup d'œil sur une statistique nous édifiera sur la proportion qui existe entre ces recettes et toutes les autres combinées de la République. Choisissons l'exercice fiscal 1924-1925 où fut créé le service des Contributions; nous constatons que les recettes douanières se montent à 35.750.018,34 gourdes, tandis que tous les autres impôts conjugués ne produisent que 101.365,81 gourdes ⁽⁶⁾.

Nous pouvons dire que les taxes douanières sont la principale source d'alimentation de notre Trésor public. C'est à l'aide de leur produit que notre Gouvernement, avant l'intervention américaine, faisait face au service courant et aux emprunts. Chaque nouvel emprunt faisait naître une surtaxe affectée à son remboursement ⁽⁷⁾. Et ainsi nos droits de douane deve-

(5) Barthélemy et Duez, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, 1926, p. 647.

(6) Rapport du receveur général, 1924-1925, p. 100 et 168.

(7) V. loi du 20 août 1909, emprunt 2.500.000 gourdes; loi 8 mai 1914, emprunt 2 millions, etc.

naient en grande partie le gage des obligataires de notre dette publique.

Il s'agissait de maintenir le crédit de la République en continuant le service de la dette publique. Et le Gouvernement des Etats-Unis pensa éviter — en faisant de son premier magistrat le juge de la modification de nos droits de douane — que les Haïtiens, dans un geste inconsidéré, ne diminuassent les sûretés de leurs créanciers. Cette préoccupation de plaire à nos créanciers ressort clairement de la place que la Convention de 1915 leur assigne dans l'ordre des paiements. (V. *Supra* les dépenses privilégiées p. 74.)

Et puis la Convention de 1915 prévoyait des créations nouvelles : le service d'Hygiène, la Gendarmerie. A la tête de ces organisations se trouvaient des Américains. L'aide américaine coûte cher, et il faut payer à date fixe.

De plus, le Cabinet de Washington envisageait un champ d'action plus vaste en Haïti que celui indiqué par la Convention de 1915. En effet, d'autres services furent créés dans la suite : la direction générale des travaux publics et le service technique de l'agriculture et de l'Enseignement professionnel (L. 27 déc. 1929) dirigés par des Américains. Pour faire face aux « dreadful », dépenses que nécessiteraient les services créés et à créer, pour obtenir aussi le bon fonctionnement des services placés sous la direction des Haïtiens, le Gouvernement des Etats-Unis dut s'assurer que les recettes douanières ne seraient pas diminuées sans son consentement.

En définitive, le Cabinet de Washington, dont le plan de relèvement de notre pays semble être vaste, — puisque nous voyons le réseau de ses agents s'augmenter chaque jour davantage — non seulement ne pouvait admettre un amoindrissement de nos ressources, mais devait envisager l'augmentation des revenus de la République haïtienne. C'est en somme l'une des tâches du conseiller financier (art. 2 Convention 1915).

§ III. — Portée.

Nous savons que « la République d'Haïti, à moins d'une entente préalable avec le président des Etats-Unis, ne modifiera pas ses droits de douane d'une façon qui en réduirait les revenus » (art. 9 Convention 1915). Essayons de bien déterminer la portée de cette clause importante.

A la conclusion de la Convention américano-haïtienne de 1915, le douanier, pour appliquer les droits, consultait le tarif annexé à la loi du 5 août 1905, tout en tenant compte des autres lois modificatives sur la matière. Ce tarif, créé par les organes compétents de l'Etat d'Haïti, ne pouvait plus, après 1915, être abaissé unilatéralement par les autorités haïtiennes; l'assentiment du président des Etats-Unis devait être obtenu au préalable. Si ce dernier s'opposait à la mesure proposée, le Gouvernement haïtien ne pouvait point passer outre et faire voter malgré tout l'abaissement de tarif désiré. Sur ce point, il n'y a

jamais eu de divergences de vue. Et l'espèce suivante vient illustrer notre façon de voir.

En 1920, notre Gouvernement eut à faire face à la crise économique qui sévissait dans le monde entier et qui se manifestait particulièrement âpre chez nous. Le café, qui est le principal produit de notre sol, subissait une baisse de prix marquée sur les marchés étrangers. Conséquences : Le paysan s'abstenait de vendre cette denrée, ou, mieux, vendait juste ce qu'il fallait pour se procurer les objets qui lui étaient strictement nécessaires; le commerçant se plaignait de mévente, et comme l'exportation du café ralentissait, l'Etat haïtien se voyait privé des recettes que lui procure cette précieuse denrée, qui paie des droits jusqu'à 3 dollars les 100 livres. C'était la débâcle ⁽⁸⁾.

Il importait de prendre des mesures pour parer aux difficultés du moment. Notre Secrétaire d'Etat des Finances d'alors, M. J. Charles Pressoir se mit d'accord avec M. A.-J. Maumus, conseiller financier, sur un projet de dégrèvement temporaire du café. D'après ce projet, les droits sur cette précieuse fève devaient être réduits de moitié jusqu'en juillet 1921 ⁽⁹⁾. Notre secrétaire d'Etat des Finances croyait ainsi pouvoir permettre au paysan d'écouler son produit, qui, moins taxé, serait en mesure d'affronter la concurrence sur les marchés étrangers.

Ajoutez à cela que l'Etat aurait l'occasion de tou-

(8) *Doc. diplom.*, 1921, p. 157 et s.

(9) *Ibid.*, 1921, p. 159.

cher les droits sur tout le café exporté, qui, sans l'abaissement du tarif, serait resté en grande partie dans les greniers de nos cultivateurs. Ces raisons n'étaient pas dénuées de valeur.

Le Cabinet de Port-au-Prince reconnut qu'il ne pouvait pas prendre unilatéralement une telle mesure et, en conformité de l'article 9 de la Convention, sollicita l'accord du président des Etats-Unis. Le projet haïtien, quoique recommandé par le conseiller financier, fut repoussé, le Gouvernement américain donnant comme motifs de son refus : 1° L'impossibilité légale de diminuer, même temporairement, des affectations que le Gouvernement haïtien, par contrat, s'est engagé à ne modifier dans aucune circonstance, bien entendu sans le consentement des cocontractants; 2° L'impossibilité matérielle d'obtenir sans délai ce consentement; 3° Le mauvais effet que produirait sur le crédit de la République à l'étranger une mesure comme le dégrèvement du café pris unilatéralement; 4° L'incertitude des résultats escomptés dans une période de crise économique et commerciale qui n'épargne aucun marché ⁽¹⁰⁾.

Les raisons exprimées par le Cabinet de Washington sont tout aussi discutables que celles produites par notre Gouvernement. Mais à la différence de celles-ci, celles-là tranchaient le débat, non pas en vertu de leur valeur, mais à raison des pouvoirs du président des Etats-Unis, à qui l'article 9 de la Convention de 1913 accorde un veto absolu en la matière.

(10) *Doc. diplom.*, 1921, p. 162.

Il est donc acquis que les organes compétents de l'Etat haïtien sont inhabiles à abaisser les droits inscrits au tarif douanier quand le Gouvernement américain s'y oppose. Et si nous reconnaissons qu'aucune contestation n'a été élevée sur ce point, nous ne pouvons pas en dire autant des espèces que nous allons établir.

Les progrès incessants de l'industrie, qui, chaque jour, crée des articles nouveaux, ne permettent pas de désigner dans un tarif tous les objets imposables. Aussi bien le législateur haïtien a-t-il prévu « l'assimilation », qui permet d'appliquer à une marchandise nouvelle les droits que paie un article similaire prévu au tarif (art. 88 et 89 *Législ. douan.*). Mais cet objet de création récente peut ne présenter avec ceux indiqués au tarif aucun rapport d'identité; en ce cas, il supporte un droit de 20 p. 100 *ad valorem* (art. 90 *Législ. douan.*).

Ces explications nous amènent à envisager deux situations :

Première hypothèse. — Le Gouvernement haïtien peut-il, sans l'assentiment du président des Etats-Unis, créer pour une marchandise non prévue au tarif, mais assimilable à un article tarifé, des droits de douane inférieurs à ceux qu'indique l'assimilation ? Nous sommes incliné à répondre par la négative, et nous pensons qu'une mesure ainsi prise par notre Gouvernement serait contraire au vœu de l'article 9 de la Convention. Suivant notre opinion, tous les objets non

prévus par le législateur, mais assimilables à l'un des articles portés au tarif, sont à l'avance astreints à un droit de douane déterminé, qui est celui applicable à l'article similaire. Dès lors, le Gouvernement haïtien ne peut plus, sans obtenir au préalable l'assentiment du président des Etats-Unis, en conformité de l'article 9, créer pour une marchandise assimilable un droit nouveau inférieur à celui qu'indique l'assimilation. Car on se trouve en présence d'un abaissement de tarif dans le sens de la Convention de 1913.

L'ampleur de cet article 9 devient encore plus sensible lorsqu'on apprend que l'assimilation, dont il est ici question, est faite par le service des Douanes placé sous la direction du receveur général et que les contestations qui peuvent surgir à ce propos sont tranchées souverainement et sans appel par la Commission d'expertise douanière nommée par le receveur général (V. *Supra*, Conflit au sujet de cette commission, p. 400). Conséquence : Toutes les fois que la Commission d'expertise, à tort ou à raison, croira un article assimilable, notre Gouvernement ne pourra pas, sans l'assentiment du président des Etats-Unis, créer pour cet article une taxe douanière inférieure à celle qu'exige l'assimilation faite par ladite Commission.

Deuxième hypothèse. — Le Gouvernement haïtien peut-il, sans l'assentiment des Etats-Unis, créer un droit inférieur à 20 p. 100 *ad valorem* pour un article non prévu au tarif, et qui ne peut être assimilé à aucun de ceux qui y sont mentionnés ?

Nous répondons par la négative. Nous ferons à ce sujet les mêmes observations que précédemment. Tous les articles que le législateur haïtien n'a point désignés et qui ne présentent aucun rapport d'identité avec ceux mentionnés dans notre tarif douanier sont astreints à un droit déterminé, qui en l'espèce est de 20 p. 100 *ad valorem*. Créer pour ces objets un droit inférieur à 20 p. 100 *ad valorem*, c'est diminuer nos droits de douane dans le sens de l'article 9 de la Convention de 1915. L'assentiment préalable du président des Etats-Unis devient donc nécessaire pour habiliter le Gouvernement haïtien à prendre toute mesure de ce genre.

C'est en somme d'après ces principes qu'a été résolu le *conflit relatif à la loi créant un droit de 7 p. 100 « ad valorem » sur les automobiles, camions, machines à écrire et leurs pièces de rechange*. Un conflit devait bientôt éclater, où le Gouvernement américain remporta une victoire facile.

Le 16 août 1919, M. A. Bailly-Blanchard, ministre plénipotentiaire des Etats-Unis à Port-au-Prince, informa M. Constantin Benoit, notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures, que son Gouvernement ne reconnaissait pas comme loi la loi du 1^{er} août 1919 fixant un droit de 7 p. 100 *ad valorem* sur les automobiles, camions, machines à écrire et leurs pièces de rechange, et demanda que des mesures fussent prises pour arrêter son exécution. Il donnait comme motif de sa démarche : 1° Que le Gouvernement haïtien s'était abstenu de communiquer ladite loi à sa légation

avant de la faire voter par le Conseil d'Etat, ce qui est contraire à l'Accord du 24 août 1918 ⁽¹¹⁾; 2° Que cette loi violait l'article 9 de la Convention de 1915.

Le Gouvernement haïtien était en faute, mais il se défendit malgré tout. Sur le premier reproche tendant à dire que la légation des Etats-Unis n'avait pas été saisie du contenu de cette loi avant son vote, notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures invoqua un précédent : la loi sur les droits de statistique qui fut promulguée et appliquée sans avoir jamais été communiquée au ministre américain. Et puis le receveur général avait eu connaissance de ladite loi sur les automobiles, etc., et avait soumis ses objections.

Mais répondant au deuxième reproche, relatif à la violation de l'article 9 de la Convention, notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures eut des arguments bien moins solides : « Notre tarif douanier, dit-il, n'ayant pas prévu de droits sur les voitures et camions automobiles, ces articles étaient assimilés aux voitures de luxe ⁽¹²⁾ dont la taxe est bien moindre que celle (7 p. 100 *ad valorem*) dont il s'agit dans la loi du 1^{er} août. Il ne peut donc pas être reproché au Gouvernement haïtien d'avoir violé l'article 9 de la Convention lorsque, au contraire, la mesure législative

(11) V. *infra*, p. 222, l'accord du 24 août 1928, qui fait obligation au Gouvernement haïtien de communiquer à la légation des Etats-Unis tout projet de loi portant sur l'un des objets du traité.

(12) Les voitures de luxe payaient de 10 à 25 gourdes chacune (tarif 1906, p. 89).

qu'il a prise augmente, au lieu de les diminuer, les revenus douaniers de la République. »⁽¹³⁾.

Les documents diplomatiques ne contiennent pas de réponse du ministre américain. Mais cette loi du 1^{er} août 1919 ne fut jamais exécutée par le receveur général.

Nous ferons remarquer tout d'abord que notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures, en parlant d'assimilation, s'abstient de parler des machines à écrire. Ces articles, en effet, ne présentaient aucun rapport d'identité avec ceux indiqués au tarif; ils payaient en conséquence un droit de 20 p. 100 *ad valorem*. Voter une loi qui fixât à 7 p. 100 *ad valorem* les droits à prélever sur ces objets, c'était pratiquer une diminution de 13 p. 100.

Pour ce qui est des automobiles et des camions, M. C. Benoit soutenait qu'ils étaient assimilés aux voitures de luxe, qui paient de 10 à 25 gourdes. La vérité est que le receveur général, jugeant la taxe sur les voitures de luxe trop peu élevée, avait refusé de recourir à l'assimilation et appliquait les droits de 20 p. 100 *ad valorem*. Ainsi la loi du 1^{er} août diminuait aussi de 13 p. 100 les droits sur les automobiles et les camions.

On pourrait critiquer la décision du receveur général, qui s'abstenait d'assimiler les automobiles et les camions aux voitures de luxe. Mais, depuis 1918, le Gouvernement haïtien était dépouillé du droit d'intervenir dans les affaires douanières (V. *Supra*, Conflit à propos

(13) *Doc. diplom.*, 1921, p. 12.

de la Commission d'expertise douanière, p. 100). S'étant assuré en fait le droit de décider souverainement et sans appel sur les cas d'assimilation, le receveur général faisait triompher la thèse du ministre américain même pour la taxe à appliquer aux automobiles et aux camions.

§ IV. — Avantages et inconvénients.

Voici, d'une part, le Gouvernement haïtien privé d'une façon absolue du droit de prendre toute mesure unilatérale concernant l'abaissement de son tarif douanier. Et voici, d'autre part, le président des Etats-Unis constitué juge souverain en cette matière. Lui seul peut habiliter les autorités compétentes de notre pays à agir. Que penser d'une telle clause, qui place ainsi notre Gouvernement sous la coupe d'un chef d'Etat étranger ? Comporterait-elle des avantages ? N'est-elle pas chargée d'inconvénients ? Tout d'abord, nous dirons qu'elle augmente le crédit de l'Etat haïtien. Notre pays, nous l'avons vu, a mené une existence turbulente, jetant aux quatre vents du ciel les quelques millions que nos fonctionnaires indéclicats laissaient tomber dans la caisse publique. Pour employer le mot de la Commission de la Chambre des représentants, « nous n'avions plus de crédit... Plus de garantie morale, plus de garantie matérielle ».⁽¹⁴⁾

L'article 9 est venu réparer le mal. L'engagement

(14) *Le Moniteur*, 23 oct. 1916, p. 616.

de ne pas diminuer nos droits de douane est pris envers la grande République étoilée. C'est le président des Etats-Unis qui désormais se retournera vers nos créanciers pour leur dire : « Faites confiance au Gouvernement haïtien. Les sûretés de vos créances ne seront pas diminuées. Je m'en porte garant. » Nous ne chercherons pas le moins du monde à sous-estimer la parole de ce haut fonctionnaire. Mais à côté de cet avantage, que d'inconvénients.

Nous laisserons de côté l'argument sentimental qui consisterait à mettre en jeu la dignité nationale compromise, pour relever des inconvénients plus positifs. Nous remarquerons que la possibilité pour notre Gouvernement d'opérer la réduction d'une charge douanière est laissée à l'arbitraire d'un chef d'Etat étranger qui, ignorant nos vrais besoins et absorbé par les nombreuses préoccupations de sa haute fonction, est obligé de régler sa décision sur les indications fournies par ses agents, lesquels peuvent se tromper. Une mesure urgente s'impose-t-elle ? On ne peut éluder un long délai. Il faut s'en référer à la Maison Blanche et attendre : la question est à l'étude. Le Président des Etats-Unis a-t-il décidé le rejet de la proposition haïtienne de dégrèvement ? Voici nos dirigeants aigris. Et, déboutés sur un point, ils engagent une résistance vigoureuse sur d'autres points où la lutte est juridiquement possible. Tout le rouage administratif s'en ressent. Et la coopération, qui devrait être « franche et loyale » entre les deux Gouvernements, se trouve frappée de stérilité.

CHAPITRE V

LES GARANTIES ET SANCTIONS DE LA CONVENTION
DU 16 SEPTEMBRE 1915

L'existence d'un traité fait naître la possibilité de contestation au sujet de son application. La Convention du 16 septembre 1915, qui a établi des rapports très étroits entre les agents du Gouvernement des Etats-Unis et nos dirigeants, n'a pas échappé à cette règle. Bien plus, nous avons pu constater que cet acte diplomatique a été, au cours de sa mise en œuvre, la source de violents conflits. Mais n'a-t-on pas élaboré les moyens de prévenir sa violation ? N'y a-t-il pas des textes qui prévoient la procédure à suivre pour le règlement des conflits ?

Nous allons préciser ces deux points en étudiant successivement : 1° Les garanties préventives; 2° Les procédures habituelles du droit international en cas de conflit sur l'application de la Convention.

§ I. — Les garanties préventives : le contrôle
préventif des lois haïtiennes.

(Accord Borno-Bailly-Blanchard du 24 août 1918.)

Les garanties préventives ont été établies par l'Accord Borno-Bailly-Blanchard du 24 août 1918, qui fait

obligation à notre Gouvernement de communiquer à la légation américaine, avant de le présenter au Corps législatif haïtien, « tout projet de loi portant sur l'un des objets de la Convention de 1915 ». Cet Accord, par sa brièveté et son imprécision, ouvrait la voie à des controverses et à des conflits. C'est pour en donner une idée précise que nous nous proposons d'indiquer : 1° Son origine; 2° Sa portée; 3° Le conflit qui éclata au sujet de la communication de la loi sur la propriété immobilière.

A. — ORIGINE.

Le cas pouvait se présenter — comme du reste cela s'est produit (V. *supra*, Conflit au sujet de la loi de 7 p. 100 *ad valorem* sur les automobiles, etc., p. 217) — que le Corps législatif haïtien vote une loi contraire aux termes de la Convention de 1915. Une telle situation ne serait pas sans créer quelques ennuis. La légation américaine se verrait forcée de protester et notre Parlement, contraint d'abroger sa décision, mettrait de la mauvaise humeur à s'exécuter. Connaissez-vous un homme qui accepterait, sans maugréer, d'être mis en demeure de détruire son œuvre ? Il importait d'éviter des erreurs et des malentendus au sujet de l'application de la Convention de 1915 ⁽¹⁾.

Pour obvier à ces inconvénients, le Cabinet de Washington chargea son représentant à Port-au-Prince de se mettre d'accord avec les autorités haïtiennes sur la procédure à suivre pour prévenir toute violation de

(1) *Doc. diplom.*, 1921, p. 13.

la Convention. Le 23 juin 1918, le ministre américain, exposant dans une note les vues de son Gouvernement, demanda que tout projet de loi portant sur l'un des objets de la Convention soit soumis à la légation des Etats-Unis pour l'information de son Gouvernement et, s'il est nécessaire, pour une discussion entre les deux Gouvernements avant d'être présenté au Corps législatif d'Haïti.

Puis il ajouta comme interprétation à cette note « qu'en vue d'éviter des erreurs et malentendus au sujet de l'application du traité du 16 septembre 1915, le Gouvernement haïtien reconnaissait la nécessité de communiquer à la légation des Etats-Unis d'Amérique tout projet de loi avant le vote et la loi votée avant la promulgation ». ⁽²⁾.

Cette interprétation fut repoussée par le Cabinet de Port-au-Prince, qui vit dans ces lignes une tentative, de la part du Gouvernement de Washington, d'étendre son contrôle sur toute notre législation.

Les parties semblèrent enfin se mettre d'accord et M. Louis Borno, notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures, remit à la légation américaine la fameuse note connue sous le nom d'Accord du 24 août 1918. Nous la reproduisons dans toute sa teneur : « Les deux Gouvernements des Etats-Unis d'Amérique et d'Haïti ayant conclu en 1915 une Convention par laquelle ils se sont engagés à coopérer à la restauration des finances haïtiennes, au maintien de la tranquillité en Haïti et

(2) *Doc. diplom.*, 1921, p. 13.

économique et la prospérité de cette République, le à l'exécution d'un programme pour le développement secrétaire d'Etat des Relations extérieures a l'honneur d'aviser Monsieur le Ministre des Etats-Unis que tout projet de loi portant sur l'un des objets du Traité sera, avant d'être présenté au Pouvoir législatif d'Haïti, communiqué au représentant des Etats-Unis pour l'information de son Gouvernement, et, s'il est nécessaire, pour une discussion entre les deux Gouvernements ».

C'est cet Accord Borno-Bailly-Blanchard qui, conclu dans le but d'empêcher le vote de loi contraire aux termes de la Convention de 1915, servira de base au Cabinet de Washington pour établir un contrôle étroit sur toute notre législation.

Essayons d'en déterminer la portée.

B. — PORTÉE.

Il est intéressant de noter que la légation américaine, en sollicitant cet Accord de notre Gouvernement, demandait qu'il fût « considéré comme une interprétation des termes du traité » ⁽³⁾. Mais voici que ce texte interprétatif de la Convention de 1915 est si laconique et conçu en termes si vagues qu'il va falloir recourir à l'interprétation pour en déterminer le sens et la portée.

Il est certain que l'Accord du 24 août 1918 met notre Gouvernement dans l'obligation de communiquer cer-

(3) *Doc. diplom.*, 1921, p. 6.

tains projets de la loi à la légation des Etats-Unis. Mais quels sont ces projets de loi ? Le texte répond : « Ceux qui portent sur l'un des objets de la Convention de 1915. » Phrase imprécise. Car en argumentant on peut arriver à démontrer qu'un projet de loi quelconque a des rapports avec la Convention. C'est pourquoi nous nous trouvons en présence de deux opinions différentes : 1° Celle du Gouvernement haïtien; 2° Celle du Gouvernement des Etats-Unis. Exposons ces deux thèses, que nous ferons suivre de notre opinion sur la matière :

a) *THESE DU GOUVERNEMENT HAÏTIEN*

Les vues du Gouvernement haïtien furent exposées par M. Louis Borno, alors secrétaire d'Etat des Relations extérieures, dans une lettre qu'il adressa le 18 septembre 1918 à notre ministre plénipotentiaire à Washington : « L'avis du Gouvernement, écrit-il, est que les projets de loi qui sont compris dans les termes de la note du 24 août 1918 sont ceux qui, d'après les termes mêmes de la Convention, imposent une entente préalable entre les deux Gouvernements, c'est-à-dire ceux qui mettent en jeu les articles 8, 9, 11 et 12. Pour tous les autres projets de loi qui touchent à la Convention par leur caractère économique ou financier, c'est au conseiller financier, spécialement consacré à ce service, que le département des finances devra les communiquer pour toutes recommandations utiles. » ⁽⁴⁾.

(4) *Ibid.*, p. 7.

D'après cette thèse, le Gouvernement haïtien ne serait obligé de communiquer à la légation américaine que les projets de loi qui contiennent des mesures qu'il ne peut pas prendre sans obtenir au préalable l'assentiment du président des Etats-Unis. Prenons un exemple : si le Gouvernement haïtien a élaboré un projet de loi concernant l'abaissement de son tarif douanier, il est contraint de le communiquer à la légation américaine avant de le présenter au Corps législatif, parce que, dans ce cas, l'article 9 de la Convention prescrit que les autorités haïtiennes, avant de prendre une telle mesure, doivent obtenir l'adhésion du président des Etats-Unis. Si, au contraire, notre Gouvernement désire procéder à un relèvement du tarif douanier, il n'est plus contraint d'en donner connaissance au ministre américain, car l'assentiment du chef d'Etat américain n'est plus nécessaire. Il devra s'adresser au conseiller financier, dont les principales attributions sont d'aider à l'augmentation des revenus du pays et à leur ajustement aux dépenses (art. 2 *in fine* de la Convention). Ce dernier lui fera toutes les recommandations utiles en l'occurrence.

M. Borno prit soin de déterminer le cadre des projets qui doivent être communiqués; ce sont ceux qui mettent en jeu les articles 8, 9, 11 et 12 de la Convention de 1915.

Cette thèse nous paraît un peu étroite, car elle permettrait au Gouvernement haïtien d'élaborer un projet de loi contraire aux autres articles de la Convention sans faire les communications requises par l'Ac-

cord du 24 août, quand l'une des raisons de cet Accord a été justement d'empêcher toute violation de l'instrument diplomatique de 1913.

Nous comprenons le souci montré par le chef de notre diplomatie de restreindre le plus possible l'action américaine dans l'administration de notre pays. De plus, M. Borno ouvrait une discussion; il fallait bien laisser de la marge pour les concessions.

b) *THESE DU GOUVERNEMENT AMERICAIN*

D'après le Cabinet de Washington, tous les projets de loi élaborés par le Gouvernement haïtien devaient, avant d'être présentés au Corps législatif, être communiqués à son représentant à Port-au-Prince pour lui permettre, s'il y a lieu, de formuler ses objections. De plus, tout projet de loi voté par notre Parlement devait, avant sa promulgation, être aussi soumis à la légation américaine, afin d'empêcher la mise en vigueur de lois contraires aux termes de la Convention. En résumé, le Gouvernement haïtien, d'après la thèse américaine, serait obligé de communiquer au représentant des Etats-Unis chez nous, non seulement certains projets de loi, mais tous projets de loi et toutes lois non encore promulguées⁽⁵⁾.

C'est là une interprétation abusive de l'Accord du 24 août 1918. Le Cabinet de Washington le sentit bien et chercha à étayer sa théorie sur un prétendu *modus operandi* conclu verbalement en novembre 1918 entre

(5) *Doc. diplom.*, 1921, p. 24.

le président d'Haïti et le ministre des Etats-Unis à Port-au-Prince, au sujet de l'Accord du 24 août. Voici les termes de ce *modus operandi* : 1° Le Gouvernement haïtien se mettra d'accord avec le Conseil d'Etat en ses attributions consultatives sur tout projet de loi avant sa communication à la légation (américaine); 2° Si la légation ne fait aucune objection, ce projet de loi sera envoyé au Conseil d'Etat pour être voté; 3° Si la légation présente des objections, des négociations s'ouvriraient immédiatement en vue de trouver une formule d'entente, et l'Accord intervenu serait communiqué au Conseil d'Etat en ses attributions consultatives, afin d'obtenir son agrément. Le Gouvernement, le Conseil d'Etat et la légation américaine étant d'accord, le projet de loi serait alors envoyé au Conseil d'Etat en ses attributions législatives pour être voté tel qu'il a été agréé; 4° Pour prévenir toute erreur possible, la loi votée par le Corps législatif serait, avant sa promulgation, envoyée en communication au représentant des Etats-Unis ⁽⁶⁾. Mais quelle peut être la valeur de ce *modus operandi* verbal, puisque le Gouvernement haïtien soutint qu'il promit seulement à M. Bailly-Blanchard d'examiner la praticabilité de cette procédure, et que depuis, aucune suite n'y a été donnée ⁽⁷⁾ ? En présence de cette déclaration, seul reste debout l'Accord du 24 août 1918.

Jusqu'en 1922, les parties ne purent se mettre d'ac-

(6) *Doc. diplom.*, 1921, p. 23.

(7) *Doc. diplom.*, 1921, p. 18.

cord pour en préciser le sens et la portée. Le Gouvernement maintenait son point de vue et ne communiquait que certains projets de loi au ministre américain, qui ne pouvait lui forcer la main, vu l'absence de preuve écrite concernant le *modus operandi*, dont les termes donnaient une extension remarquable à l'Accord du 24 août.

c) CRITIQUE DES DEUX THESES

L'Accord du 24 août est conçu en termes vagues, et sa trop grande brièveté ouvre la porte à tous les commentaires. Le Gouvernement haïtien limite son étendue à seulement quatre articles de la Convention, qui en contient 16, tandis que le Cabinet de Washington, en demandant qu'on adresse tous nos projets de loi à son représentant, semblait se réserver le privilège de déterminer « ceux qui portaient sur l'un des objets de la Convention ». En réalité, le Gouvernement des Etats-Unis s'est abstenu de définir, avec nos autorités compétentes, ces projets de loi que visait l'Accord du 24 août. C'est qu'il entendait s'abriter sous l'imprécision du texte pour élargir le contrôle à son gré. Il convient aussi de noter que la tâche était fort malaisée. Car s'il est des projets dont on peut dire nettement qu'ils portent ou ne portent pas sur l'un des objets de la Convention, il en est d'autres, par contre, qui sont difficiles à classer. Il faudrait bien souvent ouvrir une discussion pour savoir dans quelle catégorie placer tel projet de loi.

De plus, la Convention de 1915 comporte des clauses économiques, financières, politiques, administratives. Une argumentation subtile pourrait toujours découvrir dans un projet des rapports même éloignés avec l'une de ces clauses. Mais pour cela, il faudrait discuter. Et le ministre américain, en proposant verbalement à notre chef d'Etat le *modus operandi* de novembre, crut pouvoir éviter toute discussion sur l'opportunité des communications prévues par l'Accord.

A l'imprécision que nous venons de signaler s'ajoutent de graves lacunes. En effet, l'Accord du 24 août prescrit une communication à faire et prévoit aussi la possibilité, pour la légation des Etats-Unis de présenter des objections. Mais dans quel délai le ministre américain sera-t-il admis à présenter ses observations ? Les textes ne l'indiquent pas, ce qui implique qu'il reste libre de choisir son heure. En ce cas, le Gouvernement haïtien sera-t-il obligé d'attendre les observations du représentant des Etats-Unis avant de pouvoir présenter au Corps législatif un projet de loi qu'il a communiqué à la légation américaine ?

Le silence de l'Accord sur ce point nous permet de considérer deux possibilités. Si on admet la négative, notre Gouvernement peut, immédiatement après avoir envoyé le projet à la légation des Etats-Unis, le soumettre au Corps législatif pour être voté. Dans ce cas, le but de l'Accord, qui a été conçu pour éviter le vote d'une loi contraire à la Convention, n'est pas atteint ; car si cette loi mérite qu'on y fasse objection, le mi-

nistre américain se verra forcé de protester et de demander son abrogation.

Si, au contraire, on soutient l'affirmative, ce dernier se trouve investi de pouvoirs exorbitants et peut s'opposer au vote de tout projet qui ne lui agréé pas. Pour atteindre cette fin, il n'aurait qu'à le laisser dormir dans ses bureaux et à s'abstenir de produire ses objections. Et si avec cela on admettait la thèse d'après laquelle tous nos projets de loi, indistinctement, doivent être soumis à la légation américaine, on ferait du représentant du Gouvernement des Etats-Unis le contrôleur non seulement de notre législation financière, mais de toute la législation haïtienne. Son pouvoir serait tel qu'il pourrait paralyser ou anéantir l'initiative de notre Gouvernement ou de notre Parlement en matière législative.

Le conflit suivant vient mettre aux prises les deux façons de voir.

C. — CONFLIT RELATIF A LA COMMUNICATION D'UNE LOI
SUR LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE ⁽⁸⁾.

Le 9 juin 1920, notre Gouvernement communiqua à la légation américaine un projet de loi fixant les conditions dans lesquelles les étrangers peuvent exercer le droit de propriété immobilière en Haïti. Etait-il obligé de faire cette communication ? Nous ne le pensons pas, car la Convention de 1915 ne contient pas de clauses concernant la propriété immobilière. Une interprétation même large du fameux Accord du 24 août ne pou-

(8) *Doc. diplom.*, 1921, p. 106 et s.

vait contraindre le Gouvernement haïtien à faire pareille communication. Néanmoins, par « courtoisie » dit la note ⁽⁹⁾ — il serait plus juste de dire par faiblesse — le projet fut envoyé à la légation. Un mois s'écoula. Aucune objection ne se produisit. Le Gouvernement haïtien devait-il attendre indéfiniment une réponse du ministre des Etats-Unis ? Dans le silence des textes, il jugea que sa « courtoisie » ne lui commandait pas un si dur régime, et il déposa sur les bureaux du Conseil d'Etat le projet de loi, qui fut voté le 16 juillet 1920.

Mais le ministre américain pensa différemment. Dans sa lettre du 31 juillet 1920 adressée à M. Justin Barreau, notre secrétaire d'Etat des Relations extérieures, il se borna à déclarer que cette loi ne serait pas reconnue comme loi par son Gouvernement et demanda son « abrogation immédiate ». Pour quel motif ? Serait-elle contraire à la Convention ? Non. Elle n'a pas été « approuvée par sa légation », ce qui constitue une violation de l'Accord du 24 août ⁽¹⁰⁾. Parler d'approbation, n'était-ce pas proclamer le contrôle de nos lois par le représentant américain ? Le Gouvernement haïtien, en face d'une telle prétention, se montra conciliant et déclara qu'il était « disposé à accueillir et à discuter avec le Gouvernement des Etats-Unis tout amendement et toute objection contre l'une ou l'autre des clauses de la loi » ⁽¹¹⁾. Malgré cela, M. Bailly-

(9) *Doc. diplom.*, 1921, p. 111.

(10) *Doc. diplom.*, 1921, p. 107.

(11) *Doc. diplom.*, 1921, p. 111.

Blanchard, ministre plénipotentiaire américain, insista pour l'abrogation. Cependant, à la suite de l'entrevue qui eut lieu entre notre chef d'Etat et l'amiral Snowden, délégué par le Département pour régler les nombreux différends qui divisaient les parties, le ministre des Etats-Unis dut aviser M. Barreau qu'il n'insisterait que sur les modifications à apporter à cette loi ⁽¹²⁾.

Ce conflit est gros d'enseignements. Il vient consacrer la thèse américaine d'après laquelle tout projet de loi, même ne portant pas sur l'un des objets de la Convention, doit être communiqué à la légation des Etats-Unis. Et s'il est vrai que, dans le silence des textes, le Gouvernement haïtien peut faire voter un projet de loi qu'il a transmis au chef de la mission américaine sans attendre aucun délai, il n'est pas moins certain que ce dernier conserve le privilège de présenter ses objections à l'heure qu'il choisit et même après la promulgation d'une loi.

Ainsi, sur l'interprétation et la mise en œuvre de l'Accord du 24 août 1918, le département d'Etat triomphait.

§ II. — Procédures habituelles du droit international en cas de conflit sur l'application de la Convention de 1915.

Nous avons exposé, au cours de cette étude, les conflits multiples et variés qui se sont produits au sujet de

(12) *Doc. diplom.*, 1921, p. 99.

la mise en œuvre de la Convention de 1915. Nous avons vu comment et par qui ils ont été tranchés. Seules les négociations diplomatiques ont été possibles ! Pourtant la Convention d'arbitrage du 22 mars 1909, conclue entre la République d'Haïti et les Etats-Unis d'Amérique, indique l'arbitrage comme moyen de règlement de tous les conflits relatifs à l'interprétation des traités. Pourquoi cette dernière procédure n'a-t-elle jamais été utilisée ? Pourquoi n'a-t-on suivi que la première ?

Ces questions nous amènent à parler : 1° Des négociations diplomatiques ; 2° De l'arbitrage.

A. — LES NÉGOCIATIONS DIPLOMATIQUES.

Le droit international nous présente les négociations diplomatiques comme le premier stade à envisager pour le règlement des conflits internationaux. Malheureusement, quand il s'agit de petites nations telles que Haïti, les grandes puissances ne daignent pas toujours ouvrir les conversations ; elles passent à l'acte. C'est ainsi qu'en 1874, l'Allemagne, pour punir le peuple haïtien d'avoir manifesté sa douloureuse sympathie pour la France vaincue, dépêcha dans nos eaux un vaisseau de guerre commandé par un certain capitaine Batch, lequel se fit payer, *sans permettre à nos dirigeants de s'expliquer*, la somme de 15.000 dollars pour un prétendu pillage que les révolutionnaires de 1865 auraient fait, au Cap-Haïtien, dans les magasins d'un

Allemand, M. Friedrich Stapenhorst. Ce dernier ne fut pas le moins surpris de cette protection tardive ⁽¹³⁾.

Nous ne pouvons pas accuser le département d'Etat d'avoir jamais, vis-à-vis de notre pays, pris une telle attitude. La voie diplomatique a toujours été admise dans les différends qui se sont élevés entre Haïti et les Etats-Unis. Envisageant plus spécialement la solution pacifique des conflits nés de l'application de la Convention de 1915, nous constatons que le département d'Etat, tout en daignant laisser à nos dirigeants la faveur de s'expliquer, tranche souverainement les différends en imposant sa volonté au peuple haïtien. Telle est la méthode qui a été généralement suivie dans le règlement des conflits que nous avons relatés dans cette étude. Le procédé était particulièrement critiquable dans la question relative à la détermination de la portée de l'Accord du 24 août 1918 sur le contrôle préventif de nos lois (*supra*, p. 225) et dans celle concernant la liquidation de nos droits de douane (*supra*, p. 93). C'était là deux questions fort intéressantes et la thèse du Gouvernement haïtien, dans ces cas, présentée devant un tribunal impartial, avait des chances de triompher. Pour ce qui est de la nomination des auxiliaires du receveur général par le président d'Haïti sur la proposition du président des Etats-Unis — procédure créée par un texte — nous avons vu que M. Polk n'a pas pu trouver d'argument pour justifier le refus

(13) Firmin (A.), *Roosevelt et la République d'Haïti*, 1905, p. 396.

du Gouvernement américain de suivre cette procédure (*supra*, p. 68). Dans ce cas, aucun tribunal n'aurait donné raison au département d'Etat.

Ces considérations nous donnent la clef d'une des questions que nous avons posées au seuil de ce paragraphe, à savoir pourquoi le Gouvernement des Etats-Unis n'a utilisé que la voie diplomatique pour le règlement des conflits nés de la mise en œuvre de l'acte diplomatique de 1915. C'est que les thèses du Cabinet de Washington, dans ces contestations, étaient ou difficiles à soutenir ou indéfendables. Dès lors, le département d'Etat ne pouvait s'engager que dans la voie diplomatique, où il lui était possible de faire prévaloir ses vues.

Pourtant, dans tous les cas où les parties ne pouvaient pas s'entendre, l'arbitrage était indiqué par la Convention d'arbitrage du 22 mars 1909, conclue entre les Etats-Unis d'Amérique et Haïti.

B. — L'ARBITRAGE.

En effet, l'article 1^{er} de ladite Convention d'arbitrage est ainsi conçu : « Les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation de traités existant entre les deux parties contractantes qui s'élèveraient entre elles et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique seront, dans les cas où ils ne seraient pas déferés à une autre juridiction arbitrale, soumis à la Cour permanente d'arbitrage établie à La Haye par la

Convention du 29 juillet 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux et maintenue par la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur des deux Etats contractants et qu'ils ne touchent pas aux intérêts de tierces puissances. »

En exécution de cette clause, tous les conflits nés de l'application de la Convention de 1913 et qui n'avaient pu être réglés par la voie diplomatique devaient être déférés à une juridiction arbitrale ou à la Cour permanente d'arbitrage établie à La Haye. Le texte, cependant, établit quelques exceptions : l'arbitrage ne sera pas obligatoire pour les différends qui mettent en cause les intérêts vitaux, l'indépendance ou l'honneur des Etats contractants, ainsi que pour ceux qui touchent aux intérêts de tierces puissances. Mais les conflits que nous avons exposés dans cet ouvrage n'entrent pas dans ces cas exceptionnels. Par exemple, le conflit relatif à la détermination de l'autorité compétente pour liquider les droits de douane ne touche pas les intérêts des tierces puissances et ne mettent point en cause les intérêts vitaux, l'indépendance ou l'honneur des Etats-Unis et d'Haïti. Il ne s'agit, dans l'espèce, que d'une simple interprétation d'une clause de la Convention de 1913 et c'était bien, suivant notre opinion, le cas de recourir à l'arbitrage. Que les parties aient entamé des conversations à ce sujet, nous ne pouvons qu'approuver ce premier pas vers la solution du litige. Mais devant l'impossibilité

de tomber d'accord sur une formule qui tranche le différend, les parties auraient dû s'adresser à la Cour permanente d'arbitrage en ayant soin, au préalable, de « signer un compromis spécial déterminant l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres, les délais à observer pour la constitution du tribunal arbitral et les diverses phases de la procédure » (Convention d'arbitrage de 1909, art. 2).

Nos hommes d'Etat n'ont pas ignoré cette voie que leur traçait la Convention d'arbitrage de 1909. Mais ils ne l'ont jamais utilisée. Toutefois, M. Louis Borno, alors secrétaire d'Etat des Relations extérieures d'Haïti, dans sa lettre du 28 octobre 1916 adressée à notre représentant à Washington, déclara, au sujet du différend relatif à la nomination des auxiliaires du receveur général, que son Gouvernement soumettrait le cas à l'arbitrage. Il n'en fit rien. Rencontra-t-il quelques difficultés dans l'accomplissement de son dessein ? Il en rencontra sûrement d'insurmontables.

Cette affirmation nous permet d'envisager une autre question, que nous avons posée au début de ce chapitre, à savoir pourquoi la procédure d'arbitrage n'a jamais été utilisée dans le règlement des contestations élevées au sujet de l'application de la Convention de 1913. C'est que, outre la mauvaise position du département d'Etat dans ces conflits, — mauvaise position qui lui assurait un échec probable au cas où il accepterait de se présenter devant un tribunal arbitral, — le Gouvernement des Etats-Unis, ayant assumé le rôle de puissance directrice dans l'hémisphère occidental,

pense sans doute que les conflits relevant de ce chef doivent être, au mépris de convention écrite, tranchés de sa seule autorité. A-t-il bien tort ? Après tout qu'est-ce qu'un traité ? Les hommes d'Etat d'Outre-Rhin nous passent la définition : « C'est un chiffon de papier... »

CONCLUSION

Dans l'introduction de cet ouvrage, nous avons établi que le contrôle d'un Etat sur les finances d'un autre Etat se justifie à deux conditions : La première est que la nation contrôlée ait des finances obérées et montre de l'impuissance à se relever par elle-même, et la deuxième est que l'Etat intervenant laisse intacte la souveraineté de l'Etat contrôlé et entretienne avec ce dernier des rapports qui soient ceux d'une collaboration sur un pied d'égalité. Au cours de notre exposé, nous avons recherché dans quelle mesure ces conditions ont été réalisées pour Haïti.

En terminant, nous voudrions indiquer brièvement, à la lumière de ces principes, si le contrôle financier des Etats-Unis sur notre pays est actuellement justifié, puis rechercher s'il y aura lieu de maintenir ce contrôle après l'expiration de la Convention de 1915, et pendant combien de temps.

*
* *

Envisageons la première proposition, à savoir si le contrôle américain de nos finances est actuellement justifié.

Les fonctionnaires américains ont opéré le redressement des finances haïtiennes. Et on peut dire, à leur louange, qu'ils l'ont fait rapidement et dans un beau style. Ce résultat, fort appréciable, est d'une certaine fragilité. Pourquoi ? Parce que la situation économique du pays est mauvaise et que notre budget est équilibré dans la misère. C'est là une grave assertion, dont nous ne voulons pas porter tout le poids. Aussi bien, nous nous empressons de recourir au rapport annuel du conseiller financier-receveur général pour l'année 1924-1925. D'après ce fonctionnaire, « la fortune *per capita* d'Haïti est de 300 gourdes, et le revenu *per capita* de 100 gourdes par an; tandis que la fortune *per capita* des Etats-Unis est de 15.000 gourdes, et le revenu *per capita* de 2.750 gourdes par an » ⁽¹⁾. Après cette comparaison écrasante pour nous, le conseiller financier ajoute que « le nombre des Haïtiens au-dessus du besoin est, d'une façon décourageante, trop restreint ». Nous retrouvons cette même déclaration au sujet de la pauvreté de notre pays dans le rapport 1927-1928.

Certes l'étranger qui ne connaît pas Haïti et qui entendra parler de sa misère ne doit point penser que l'existence de sa population est menacée. Loin de là. Enchâssée dans la mer des Caraïbes, Haïti jouit de tous les bienfaits de la nature. La fertilité de son sol et la splendeur de son éternel ciel bleu éloignent de

(1) Rapport du conseiller financier-receveur général, 1924-1925, éd. angl., p. 58.

ses habitants toute appréhension de mourir de froid ou de faim. A la vérité, nous aurions dû tirer meilleur parti de tels avantages. Mais notre Caisse publique n'est pas tellement dé garnie qu'elle ne puisse convenablement rémunérer le précieux concours que nous apportent nos tuteurs américains.

Les Haïtiens ne parlent pas de misère, mais ils se montrent peu satisfaits de la situation économique de leur pays. L'un d'eux, M. Dantès Bellegarde, ancien ministre, en prend occasion pour accuser nos collaborateurs américains de n'avoir pas su, depuis quatorze années qu'ils nous guident, augmenter la production de notre petite république. « Tout le temps, dit-il, que le développement des ressources agricoles et industrielles du pays ne lui aura pas assuré une production abondante et variée permettant d'alimenter avec continuité le commerce d'exportation, la situation économique et commerciale restera instable et justifiera tous les pessimismes. » ⁽²⁾.

Il ressort de tout ce qui précède que l'état économique actuel de notre pays n'est pas suffisamment brillant pour assurer sa stabilité financière. Dès lors, le contrôle étranger devient nécessaire pour maintenir l'œuvre de redressement financier accompli chez nous. Personnellement, nous croyons que, si l'on supprimait en ce moment le contrôle américain, les phénomènes qui se sont présentés avant 1915 se produiraient de nouveau. Ce serait la ruée sur les charges publiques

(2) *Le Temps* (d'Haïti) du 16 juillet 1929.

en même temps que se commettraient des malversations avec peut-être plus d'intensité que dans le passé; car une légion de politiciens inoccupés et avides de jouissance attendent l'heure de la curée.

*
* *

Abordons maintenant notre deuxième proposition, à savoir si, après l'expiration de la Convention de 1915, il y aura lieu de maintenir le contrôle américain de nos finances, et pendant combien de temps.

Avant de résoudre cette question, indiquons la date de l'expiration de la Convention de 1915. L'article 16 de cet acte diplomatique porte : « Le présent traité restera en force et vigueur pendant une durée de dix années à partir du jour de l'échange des ratifications et, en outre, pour une période de dix années si, suivant des raisons formulées par l'une ou l'autre des hautes parties contractantes, les vues et objets de la Convention ne sont pas accomplis. » L'échange des ratifications a eu lieu le 3 mai 1916 et de ce fait la Convention de 1915 devait prendre fin le 3 mai 1926. Mais « les vues et objets de ce pacte diplomatique n'ayant pas été accomplis » durant la première décade, le traité de 1915 a dû être renouvelé pour une période de dix ans. Ainsi le contrôle américain prendra fin en même temps que l'acte qui l'a établi, c'est-à-dire le 3 mai 1936.

Mais, à cette époque, pourra-t-on, sans inconvénient

pour Haïti, la laisser vivre en dehors de tout contrôle extérieur de ses finances ? Ne conviendrait-il pas de prolonger la collaboration américaine ? Et, dans l'affirmative, pour combien de temps encore ?

Ici les opinions diffèrent. Chaque année le sénateur W. H. King, avec cette belle constance inhérente à sa race, élève la voix au Sénat américain pour demander l'annulation de la Convention américano-haïtienne de 1915. Sa voix n'est pas écoutée et ses propositions sont rejetées. Une fraction de la presse américaine partage les idées de l'honorable sénateur, qui, dans la séance du 22 février 1929, s'est fait l'écho des vœux émis par vingt-quatre avocats éminents des Etats-Unis, parmi lesquels se trouve le célèbre M. Moorefield Storey. Ces juristes réclament l'abolition du pacte diplomatique de 1915 ⁽³⁾.

De son côté, l'Union patriotique d'Haïti, depuis des années, poursuit le même but. Au moment où nous écrivons ces lignes, la presse haïtienne s'emplit d'articles virulents, dont on ne peut prévoir les désastreux effets. Les esprits s'embrasent et un vent violent de révolte souffle contre les Nord-Américains, dont on critique les agissements.

En face de cette effervescence quasi générale — car le peuple est prompt à s'enflammer — se trouvent des hommes plus pondérés. Parmi eux, nous entendons le langage de M. Louis Borno, président de la République d'Haïti, qui déclare que les Américains ne s'en

(3) Discours du sénateur King (*Le Temps*, 16 juillet 1929).

iront de notre pays que quand ils n'auront plus aucun bien à nous faire.

Nous voilà donc en présence de deux opinions différentes : l'une réclame la suppression immédiate du contrôle américain, et l'autre son maintien jusqu'à ce que notre pays soit parfaitement organisé, c'est-à-dire pour une période indéterminée.

Ces deux opinions ne nous paraissent pas acceptables. Au sujet de celle demandant la suppression immédiate du contrôle américain, nous dirons qu'abolir la Convention de 1913 serait jeter Haïti dans le plus épouvantable chaos. C'est d'ailleurs ce que nous avons démontré précédemment, en nous basant sur la mauvaise situation économique du pays. Considérant maintenant la thèse présidentielle tendant à réclamer le maintien du contrôle américain tel qu'il fonctionne, pour une période indéterminée, nous produirons les observations suivantes :

Le Gouvernement haïtien, nous l'avons déjà établi, est enserré dans les réseaux d'un contrôle si rigide et si étroit que sa puissance d'action est presque anéantie. Le visa absolu du conseiller financier (*Supra*, p. 124) combiné avec le contrôle préventif de nos lois par la légation des Etats-Unis (*Supra*, p. 222) peut l'empêcher de prendre une mesure utile, de faire une dépense qui, selon lui, serait nécessaire pour améliorer la situation générale du pays et pour hâter la fin du contrôle américain. Illustrons notre appréhension par un cas concret. Si dans nos villes la belle culture française brille dans tout son éclat, nous avons ici le devoir

d'avouer, sans fausse honte, que tout le reste du pays est plongé dans l'ignorance la plus épaisse. Et c'est pour réparer ce grand tort commis envers nos frères des campagnes que le gouvernement du président Dartiguenave, en 1921, voulut obtenir les crédits nécessaires pour augmenter les appointements du corps enseignant et acquérir le matériel indispensable aux écoles. C'était là une mesure d'urgente nécessité; car un professeur de l'enseignement primaire, dans nos campagnes, touche 20 gourdes, soit environ 4 dollars ou 100 francs par mois. Quelle compétence et quelle assiduité peut-on réclamer d'un fonctionnaire si mal rétribué ? Eh bien ! Le conseiller financier repoussa la requête du Gouvernement haïtien ⁽⁴⁾. A l'heure actuelle, après quatorze années de coopération haïtiano-américaine, l'ignorance dans laquelle vivent ces infortunés Haïtiens — et nous insistons sur ce point — est aussi épaisse que jamais. C'est là la grande faiblesse du régime. D'aucuns y voient un moyen employé par les Américains pour prolonger indéfiniment leur contrôle sur le pays.

Dans ces conditions, la thèse présidentielle — défendable, en ce qu'elle subordonne la cessation de la collaboration étrangère à la prospérité réelle de notre pays — nous paraît excessive et mérite qu'on y apporte quelque correctif. Car elle aboutit à cette conclusion que les Américains s'en iront de chez nous quand ils le voudront, puisque d'eux seuls dépend la

(4) *Doc. diplom.*, 1921, p. 236.

réalisation des conditions économiques et sociales nécessaires à la cessation du contrôle.

La Convention américano-haïtienne de 1913, avons-nous dit, prend fin dans six ans. Dans notre opinion, la situation générale d'Haïti, à cette époque — quels que soient d'ailleurs les efforts du régime pour combler les lacunes — ne permettra pas de supprimer sans danger le contrôle américain de nos finances. Il nous semble que, bon gré mal gré, le peuple haïtien sera contraint de rechercher le concours du puissant Etat voisin pour une période que nous ne pouvons pas préciser. Mais ce concours, dans quelle mesure voudrions-nous l'accepter ? Quelles devraient être, à l'heure actuelle, les limites de la collaboration américaine ?

En raison des principes qui nous ont guidé dans cet ouvrage et que nous avons rappelés au seuil de cette conclusion, les rapports des représentants du Gouvernement des Etats-Unis avec nos dirigeants devraient être ceux d'une collaboration sur un pied d'égalité. Le contrôle américain aurait dû se relâcher au fur et à mesure que nos finances s'amélioreraient. Agir différemment, c'est maintenir l'amoindrissement de l'indépendance d'Haïti et omettre de se conformer aux règles du droit international public.

De plus, quand le Gouvernement des Etats-Unis est venu nous proposer de nous aider, c'était en vue d'atteindre une fin : la prospérité d'Haïti. Cette prospérité, nul ne peut la désirer plus ardemment que les Haïtiens eux-mêmes. Depuis 1913, nous n'avons eu aux affaires que des hommes cultivés. C'est à eux qu'in-

combe le soin d'indiquer le bien que nous désirons qu'on nous fasse. C'est pourquoi nous réclamons un élargissement de leur sphère d'action. Nous avons déjà exprimé le désir qu'on reconstitue la Chambre haïtienne des comptes (*Supra*, p. 166). Maintenant nous formulons le vœu que le visa accordé au conseiller financier soit réglementé et restreint, et que nos gouvernants, tout en appréciant à leur juste valeur les suggestions du département d'Etat, restent libres de prendre les mesures nécessaires qui permettront de hâter la fin du contrôle. Sous l'influence de l'action bien-faisante des Haïtiens dignes, nous aurions le bonheur d'assister à la transformation de l'âme haïtienne. Car nos hommes d'Etat n'oublieraient pas de mettre en pratique cette belle formule : « La démocratie véritable est l'ascension continuelle du peuple par l'intelligence et le travail. »

VU, BON A IMPRIMER :

VU : *Le Doyen*,
J.-G. FERRON.

Le Président,
M. RÉGLADE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Bordeaux, le 21 janvier 1930.

Le Recteur de l'Académie,
F. DUMAS.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX (E.). — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière*. 4^e éd. Paris, 1921.
- ALVAREZ (A.). — *Le droit international américain*, 1910.
- BARTHÉLEMY (J.). et DUEZ (P.). — *Traité élémentaire de droit constitutionnel*. Paris, 1926.
- BASDEVANT (J.). — *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre Venezuela*. Paris, 1904.
- BLUNTSCHLI (M.). — *Le droit international codifié*.
- BOUTMY (E.). — *Eléments d'une psychologie politique du peuple américain*.
- CHARDON (J.). — *Du rôle et des attributions de la Cour des comptes*. Paris, 1883.
- COLOMB (Jean). — *Régime financier du Maroc*. Paris, 1914.
- CROKAERT (J.). — *La Méditerranée américaine. L'expansion des Etats-Unis dans la mer des Antilles*. Paris, 1927.
- DUGUIT (Léon). — *Traité de droit constitutionnel*.
- DUPUIS (Charles). — *Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le pacte de la Société des Nations*. Paris, 1921.
- ESMEIN (A.). — *Eléments de droit constitutionnel*. 7^e éd., Paris, 1921.
- FAUCHILLE et BONFILS. — *Traité de droit international public*. Paris.
- FIRMIN-DIDOT frères. — *Biographie générale*.
- JÈZE (Gaston). — *Cours de finances publiques 1927-1928*. Paris, 1928.

- LALOR. — *Cyclopedia of political science, political economy and political history of the United States.*
- MOORE (John Bassett). — *Law Digest.*
- MOYE (M.). — *Le droit des gens moderne.* Paris, 1928.
- NOGARO (B.). — *Finances et politique.* Paris, 1927.
- OPPENHEIM. — *International Law.*
- REDSLOB (Robert). — *Histoire des grands principes du droit des gens.* Paris, 1923.
- ROMIER (Lucien). — *Qui sera le maître ? Europe ou Amérique ?*
- ROOSEVELT (Th.). — *The strenuous life.*
- RECLUS (E.). — *Géographie universelle.*
- SAY (Léon). — *Dictionnaire des finances.*
- SOREL. — *L'Europe et la Révolution française,* 1885.
- STRUPP (Karl). — *Eléments de droit international public universel.* Paris, 1927.
- *Documents diplomatiques.*
- TOCQUEVILLE (DE). — *La démocratie en Amérique.*
- VIVIEN DE SAINT-MARTIN. — *Dictionnaire universel de géographie moderne.*

AUTEURS HAÏTIENS.

- BELLEGARDE (Dantès). — *Pour une Haïti heureuse,* 2 vol.
- BONNET (Edmond). — *Souvenirs historiques du général Bonnet.*
- DORSAINVIL (Dr. J. C.). — *Organisons nos partis politiques* Port-au-Prince, 1903.
- FIRMIN (A.). — *Roosevelt et la République d'Haïti,* Paris, 1903.
- *Les lettres de Saint-Thomas,* Paris, 1910.
- *De l'égalité des races humaines,* Paris, 1885.
- JANVIER (Dr. L. J.). — *Les constitutions d'Haïti,* Paris, 1886.
- LÉGER (Abel N.). — *La doctrine de Drago,* Port-au-Prince, 1915.
- LÉGER (Jacques N.). — *La politique extérieure d'Haïti,* Paris, 1886.
- MADIOU fils (Thomas). — *Histoire d'Haïti.* Port-au-Prince, 1922.
- MÉNOS (Solon). — *L'affaire Luders.* Port-au-Prince, 1898.
- PRICE (Hannibal). — *Cours de droit administratif haïtien.* Havre, 1910.
- *Dictionnaire de législation haïtienne.* Port-au-Prince, 1923.

PÉRIODIQUES.

- Le Moniteur* (journal officiel) (d'Haïti).
- Le Temps* (d'Haïti).
- La Presse* (d'Haïti).

Le Matin (d'Haïti).

La Plume (d'Haïti).

Rapports du conseiller financier-receveur général.

Budgets d'Haïti.

DOCUMENTS DIPLOMATIQUES.

Livres bleus d'Haïti, documents diplomatiques, 1921 et 1922.

Rapport de M. Louis Borno, secrétaire d'Etat des Relations extérieures, à Son Excellence le Président d'Haïti, 1918.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	Pages 4
-------------------	------------

PREMIÈRE PARTIE

Origine du contrôle financier du gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la République d'Haïti.

CHAPITRE I. — <i>De la gestion des finances haïtiennes avant 1915</i>	13
CHAPITRE II. — <i>Les tendances qui ont favorisé l'établissement du contrôle américain en Haïti</i>	35
A. — Aux États-Unis d'Amérique	35
B. — En Haïti.....	43
CHAPITRE III. — <i>Les tentatives de contrôle américain avant 1915</i>	51

DEUXIÈME PARTIE

Portée du contrôle financier du gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la République d'Haïti.

CHAPITRE I. — <i>Des agents du contrôle américain et de leurs auxiliaires</i>	61
§ I. — Le conseiller financier, le receveur général et ses aides.....	62
A. — Mode de nomination du conseiller financier et du receveur général.....	62
B. — Nomination des aides et employés du receveur général.....	66
C. — Traitement du conseiller financier, du receveur général et de ses auxiliaires.....	69

	Pages
§ II. — Le directeur général des contributions et ses employés.....	72
A. — Nomination du directeur général des contributions et de ses employés.....	73
B. — Traitement du directeur général des con- tributions et de ses employés.	75
§ III. — Le haut-commissaire	76
CHAPITRE II. — <i>Le contrôle américain sur le budget</i>	77
<i>Section I.</i> — Préparation du budget.....	78
§ I. — Situation du conseiller financier vis-à-vis du secrétaire d'État des Finances d'Haïti.....	79
§ II. — Situation du conseiller financier vis-à-vis des secrétaires d'État haïtiens.	80
§ III. — Conflit au sujet de la préparation du budget de 1918-1919	81
§ IV. — Rôle du conseiller financier concernant l'augmentation des ressources d'Haïti.....	86
<i>Section II.</i> — Exécution du budget.....	92
§ I. — Recouvrement des recettes.....	92
A. — Rôle du receveur général dans la per- ception des recettes douanières.....	93
a) Liquidation des droits de douanes.....	93
1° Thèse américaine.....	94
2° Thèse haïtienne.....	96
3° Critique des deux thèses.....	97
4° Conflit sur le pouvoir légal de la Commission d'expertise douanière.	100
b) Perception des droits de douane	106
1° Transaction du 10 juillet 1916, dite de Washington (ses origines).....	107
2° Rôle du receveur général.....	111
3° Rôle de la Banque Nationale..	112
B. — Rôle du directeur général des contribu- tions dans le recouvrement de tous les impôts d'Haïti autres que les droits de douane.....	114
a) Liquidation des impôts.....	114
b) Perception des impôts.....	116

	Pages
C. — Contrôle haïtien de la perception des recettes.....	117
§ II. — Paiement des dépenses.....	122
A. — Rôle du conseiller financier dans l'ordonnancement et le mandatement.....	123
B. — Contrôle préventif et visa du conseiller financier (Accord Benoit-Bailly-Blanchard du 3 décembre 1918).....	124
a) Origine.....	125
b) Portée.....	129
c) Avantages et inconvénients.....	134
C. — Rôle du receveur général dans le paiement des dépenses publiques.....	135
a) Paiement en vertu d'ordonnance-mandat.....	136
1° Rôle du receveur général.....	136
2° Rôle de la Banque Nationale.....	137
b) Paiement par anticipation.....	139
1° Historique.....	139
2° Rôle du receveur général.....	141
3° Rôle du secrétaire d'État ordonnateur.....	143
4° Conflit relatif au délai de régularisation.....	145
c) Paiement des créances privilégiées.....	146
1° Ordre des créances.....	147
2° Conflit au sujet du budget 1920-1921 où l'ordre des créances est invoqué pour justifier le non-paiement de fonctionnaires haïtiens.....	151
D. — Contrôle haïtien du paiement des dépenses.....	163
§ III. — Responsabilité des fonctionnaires américains comptables de deniers publics.....	169
CHAPITRE III. — <i>Le contrôle américain sur les emprunts et la dette publique</i>	172
§ I. — Les emprunts.....	172
A. — L'article 8 et la souveraineté d'Haïti.....	173

	Pages
B. — Conditions requises pour que le gouvernement haïtien puisse contracter un emprunt.	177
a) Accord préalable du président des États-Unis (1 ^{re} condition).....	177
b) Proportionnalité entre l'emprunt et les revenus d'Haïti (2 ^e condition)	178
C. — Négociations d'emprunt	182
a) Rôle du gouvernement des États-Unis..	182
b) Rôle du conseiller financier.....	184
D. — Conflit relatif à l'emprunt de 40 millions de dollars.....	186
§ II. — La dette publique existante avant 1915....	195
A. — Rôle du conseiller financier dans la classification des dettes et dans la vérification de leur validité.....	196
B. — Liquidation des réclamations pendantes contre la République d'Haïti et le Protocole du 3 octobre 1919.....	199
a) Quelles sont ces réclamations ?.....	199
b) Rôle du gouvernement américain et de ses agents dans leur liquidation	200
CHAPITRE IV. — <i>Restriction aux pouvoirs législatifs de la République d'Haïti en matière douanière</i>	205
§ I. — Validité.....	205
§ II. — Raisons.....	210
§ III. — Portée	212
§ IV. — Avantages et inconvénients.....	220
CHAPITRE V. — <i>Les garanties et sanctions de la Convention du 16 septembre 1915</i>	222
§ I. — Les garanties préventives : le contrôle préventif des lois haïtiennes (Accord Borno-Bailly-Blanchard du 24 août 1918).....	222
A. — Origine.....	223
B. — Portée	225
a) Thèse du gouvernement haïtien.....	226
b) Thèse du gouvernement américain	228
c) Critique des deux thèses	230

	Pages
C. — Conflit relatif à la communication d'une loi sur la propriété immobilière	232
II. — Procédures habituelles du droit international en cas de conflit sur l'application de la Convention de 1915.	234
A. — Les négociations diplomatiques	235
B. — L'arbitrage	237
CONCLUSION. — Quelle sera la durée du contrôle américain ? Ce contrôle est-il actuellement nécessaire ? Et s'il est reconnu nécessaire, pour combien de temps encore convient-il de le maintenir?.....	241

